

Для цитирования: Романова О. А., Пономарева А. О. Теоретические, институциональные и этические основания реализации современной промышленной политики. Часть I // Экономика региона. — 2019. — Т. 15, вып. 1. — С. 13-28

doi 10.17059/2019-1-2

УДК: 338

О. А. Романова, А. О. Пономарева

Институт экономики УрО РАН (Екатеринбург, Российская Федерация; e-mail: econ@uran.ru)

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ. ЧАСТЬ I¹

В статье отмечена возрастающая ответственность государства за принятие управленческих решений в условиях нестабильности развития мировой и национальных экономик. Подчеркивается роль промышленной политики как одного из наиболее успешных инструментов реализации управленческих решений. Классифицированы понятия промышленной политики с позиции масштаба объекта регулирования и роли государства в экономике. Установлена идентичность понятий промышленной политики в широком смысле и структурной политики. Отмечено появление нового, неразработанного аспекта промышленной политики, толкуемого как сетевая промышленная политика, основным субъектом проведения которой является цифровое государство (е-государство). Подчеркнуто, что эволюция понятий промышленной политики за более чем 200-летний период в мировой практике ее формирования свидетельствует о постоянно возрастающем доминировании обязательности не только учета, но и гарантии обеспечения общественного благосостояния. Показано, что в России законодательно утвержденное понятие промышленной политики не включает в себя какие-либо аспекты социальных гарантий. Проанализированы теоретические основы формирования промышленной политики, обоснована необходимость их развития на базе использования основополагающих положений новой структурной экономики, разработанной Дж. Лином. Установлена необходимость проведения в России активной структурной политики, выявлены предпосылки ее успешной реализации. Показано изменение институциональных оснований проведения промышленной политики в России, проанализированы наиболее действенные инструменты в этой области. Отмечена особая роль Фонда развития промышленности в реализации приоритетов промышленной политики, систематизированы условия финансирования важнейших программ промышленного развития, в том числе, программы «Цифровизация промышленности». Определена особая роль региональных фондов развития промышленности в реализации структурных преобразований экономики региона.

Ключевые слова: понятие промышленной политики, теоретические основы, новая структурная экономическая теория, структурная политика, драйверы роста, институциональная среда, фонд развития промышленности, региональный фонд развития промышленности, цифровизация промышленности, региональные программы цифрового развития экономики

Введение

Возрастающая неопределенность экономического развития, появление новых технологических трендов, кардинально меняющих сложившиеся традиционные производственные схемы, разнообразные риски, связанные с внедрением не только технологических инноваций, но и с оценкой последствий их реализации, повышают ответственность государства за принятие управленческих решений в условиях нестабильности как мировой, так и национальных экономик. Одним из наиболее

успешных государственных инструментов реализации управленческих решений является промышленная политика. История ее формирования насчитывает более двухсот лет, в течение которых менялось не только само понятие промышленной политики, ее приоритеты, формы и методы проведения, но и механизмы реализации.

В современных условиях в России устоявшимися понятиями промышленной политики являются ее трактовки с позиции масштаба объекта регулирования — промышленной политики в широком смысле слова и промышленной политики в узком смысле. В первом случае, чаще всего, имеется в виду целена-

¹ © Романова О. А., Пономарева А. О. Текст. 2019.



Рис. 1. Промышленная политика с позиции масштаба объекта регулирования и модели государственного регулирования экономики

правленное изменение структуры экономики в целом, что позволяет считать аналогичными понятия структурной и промышленной политики [1–3]. Во втором промышленная политика понимается как система мер, реализуемых в каком-либо отдельном секторе экономики, чаще всего — в промышленности (рис. 1). Не менее устоявшимся является понимание промышленной политики с позиции роли государства в экономике как вертикальной или горизонтальной, что определяется сформировавшейся в стране моделью государственной экономической политики [4, 5]. В первом случае — это дирижистская модель экономической политики, во втором — либеральная модель. Выбор приоритетов экономического развития страны и финансирование их реализации принадлежат государству и осуществляются им в процессе применения вертикальной промышленной политики, основным содержанием которой становится, чаще всего, содействие формированию вертикально интегрированных промышленных структур. Но когда речь идет о горизонтальной промышленной политике, то основной задачей государства становится формирование благоприятной бизнес-среды, а основным содержанием — поддержка хозяйствующих субъектов по их участию в рамках глобальных цепочек создания стоимости. Конечно, в современных условиях не совсем правомерно говорить о чисто вертикальной или горизонтальной промышленной политике. Она все более приобретает черты смешанного типа политики, характер воздействия которой включает как меры регулирования развития экономики, так и прямую поддержку отдельных производств.

Развитие четвертой промышленной революции является мощным драйвером изменения мирового индустриального ландшафта, что требует отказа от ранее универсального принципа формирования промышленной политики, нацеленной на рост эффекта масштаба, в том числе за счет все более активного участия в глобальных цепочках создания стоимости. Сейчас формируются новые подходы к пониманию промышленной политики [6]. Ее новый образ хотя и не исключает использования инструментов протекционизма, все более предполагает возрастающую значимость инструментов, упрощающих внешние эффекты координации, преодолевающих информационные экстерналии, поддерживающих сетевое предпринимательство. Причем последнее все более ориентируется на локальные рынки. Такая промышленная политика может быть названа сетевой промышленной политикой [7]. Субъектом ее проведения является так называемое цифровое государство (е-государство), а основным содержанием — поддержка сетевых структур, бизнеса, науки и образования, участие в сетях производителей кастомизированной продукции.

Эволюция понятия промышленной политики

Анализ эволюции понятия промышленной политики в России за период с 1998 г., который явился переломным моментом как в тенденциях экономического развития, так и в политической идеологии, по 2014 г., когда был принят Федеральный закон «О промышленной политике в РФ», позволяет констатировать кардинальные изменения в его содержании (рис. 2).

ТПП РФ (1998)	• Система мер, направленных на развитие национальной экономики, новейших технологий и продуктов с высокой степенью обработки, современных информационных и других услуг человеческого потенциала
Совет Федерации РФ	• Совокупность действий государства как института, предпринимаемых для оказания влияния на деятельность хозяйствующих субъектов во всех фазах их жизненного цикла и жизненного цикла выпускаемой продукции
РСПП	• Согласованная система действий законодательных, административных, финансово-экономических государственных решений и мер, позволяющих управлять развитием промышленности в стране в соответствии с поставленными целями такого развития
Федеральный закон о промышленной политике (проект, 2004)	• Система согласованных целей, приоритетов и действий субъектов промышленной деятельности, направленная на повышение эффективности их работы, обеспечение высокой конкурентоспособности продукции, товаров и услуг и рост промышленности
Федеральный закон «О промышленной политике в РФ» (проект, 2014)	• Промышленная политика - комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер государственного воздействия на промышленную деятельность, направленных на развитие промышленного потенциала РФ, обеспечение производства конкурентоспособной продукции, сбалансированное и стабильное развитие промышленности в целях социально-экономического развития и обеспечения безопасности РФ.
Федеральный закон «О промышленной политике в РФ» 2014	• Промышленная политика - комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции

Рис. 2. Эволюция понятия промышленной политики (1998–2014 гг.)

Торгово-промышленная палата РФ рассматривала промышленную политику как систему мер, направленных на развитие национальной экономики в целом, подчеркивала важность новейших технологий, в том числе направленных на развитие человеческого капитала. Совет Федерации РФ трактовал ее как институт, оказывающий влияние на деятельность хозяйствующих субъектов не независимо от вида экономической деятельности. В отличие от вышеприведенных понятий Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) определяет промышленную политику как систему государственных решений и мер, позволяющих управлять развитием только промышленности в стране.

Таким образом, если первоначально промышленная политика трактовалась в широком смысле этого слова, то есть как политика, регулирующая экономику в целом, поддерживающая структурные приоритеты отдельных секторов экономики, а ТПП РФ обращала внимание на важность развития человеческого капитала, то РСПП предлагает понимание промышленной политики как согласованной системы действий по развитию лишь промышленности (промышленная политика в узком смысле слова). Именно такое толкование про-

мышленной политики было заложено в проектах Федерального закона о промышленной политике, изданных в 2004 и 2014 гг. и окончательно утверждено в принятом в 2014 г. Федеральном законе «О промышленной политике в РФ».

Необходимо подчеркнуть, что в проекте Федерального закона 2004 г. акцентировалось внимание на обеспечении высокой конкурентоспособности продукции, о согласованных действиях субъектов промышленной деятельности, но при этом ничего не говорилось о мерах государственного воздействия. В проекте Федерального закона 2014 г. появляется акцент на важность государственного воздействия на промышленную деятельность, обращается внимание на сбалансированное и стабильное развитие промышленности и подчеркивается влияние этого фактора на улучшение социально-экономического развития страны. Однако в утвержденном Федеральном законе «О промышленной политике в РФ» (2014), промышленная политика трактуется в узком смысле, как «комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала РФ, обеспечение производства конкурентоспособной промыш-

ленной продукции»¹. В этом определении делается акцент на производстве конкурентоспособной продукции, но ничего не говорится о сбалансированном развитии промышленности, то есть не учитывается структурный фактор, не указывается на важность влияния промышленной политики на социально-экономическое развитие страны.

Анализ вышеприведенных понятий промышленной политики, получивших широкое распространение в России, а также имеющихся публикаций по данной проблеме [3, 8–13] позволил предложить понятие промышленной политики, принципиально отличающееся от имеющихся трактовок. По нашему мнению, промышленная политика — это система отношений между государственными, муниципальными органами власти, бизнесом и обществом по поводу формирования структурно сбалансированной конкурентоспособной экономики [14]. Особенностью данного определения является понимание промышленной политики как системы отношений, а не комплекса разнообразных мер, направленных на развитие промышленного потенциала, что закреплено в формулировке Федерального закона. Комплекс мер правомерно, по нашему мнению, трактовать как механизм реализации данной политики, а не как саму политику. Кроме того, в нашем определении речь идет о формировании конкурентоспособной экономики в целом (то есть промышленная политика в широком смысле слова), об ее структурно сбалансированном развитии. Но в данном определении ничего не говорится о роли данной политики в повышении благосостояния населения, хотя важность этого аспекта непрерывно возрастала в течение более чем двухсотлетней мировой практики формирования и реализации промышленной политики. Можно выделить три этапа изменения приоритетов промышленной политики в мировой экономике. Первый из них охватывает период с XIX в. до первых десятилетий XX в., когда целевой ориентир промышленной политики был связан с созданием сильной развитой промышленности, а социальный аспект учитывался только с позиции недопущения серьезных катаклизмов в социальной сфере. Второй этап промышленной политики — это период с первых десятилетий до 1960-х гг., когда четко прописывается необходимость такого разви-

тия промышленности, при котором соблюдаются базовые социальные гарантии. Третий, современный этап промышленной политики, характеризуется тем, что ее осуществление в развитых странах возможно только при условии выполнения доминирующих социальных интересов.

В исследованиях отечественных ученых также появляется акцент на необходимость учета социальной компоненты промышленной политики. Так, один из известных специалистов в этой области Ю. Симачев совместно с Б. Кузнецовым ранее трактовал промышленную политику без учета обязательности достижения социально значимых результатов [15, с. 152], Однако в последних публикациях, опираясь на исследования Х. Пэк, К. Сагги [16] и К. Уорвик [6], Ю. Симачев с соавторами определяет промышленную политику как «любые действия государства, направленные на улучшение условий ведения бизнеса и (или) изменение структуры экономической активности в секторах и (или) технологических областях и призванные обеспечить улучшение перспектив экономического роста и (или) повышение благосостояния, которое бы не произошло в отсутствие государственного вмешательства» [17, с. 146]. При общей положительной оценке данного определения с некоторыми его положениями нельзя согласиться. В частности, альтернативные трактовки таких положений, как «улучшение условий ведения бизнеса» или «изменение структуры экономической активности», «улучшение перспектив экономического роста» или «повышение благосостояния», не приводят к однозначному пониманию позиции авторов относительно предлагаемого ими определения промышленной политики.

Наиболее правомерным и всесторонне отражающим суть современной промышленной политики является, по нашему мнению, ее определение, данное ЮНИДО и ОЭСР. В трактовке этих организаций промышленная политика — это государственная политика, направленная на улучшение бизнес-среды, или структуры экономической активности по секторам и технологиям, которая обеспечит более благоприятные перспективы для экономического роста и общественного благосостояния по сравнению с отсутствием такого вмешательства [6, 16]. Данная формулировка позволяет сблизить позиции вертикальной и горизонтальной промышленной политики, учесть структурный фактор и подчеркнуть важность экономического роста и повышения общественного благосостояния. Можно еще раз подчеркнуть, что

¹ О промышленной политике в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 дек. 2014 г. № 488-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/01/12/promyshlennost-dok.html>.

акцент на необходимость обеспечения определенных социальных гарантий при проведении промышленной политики четко прослеживается в более чем 200-летней практике ее реализации.

С этой точки зрения формулировка понятия промышленной политики, закрепленная в Федеральном законе «О промышленной политике в РФ» (2014 г.), не только ограничивает ее роль развитием одного из секторов экономики (промышленности), но и полностью игнорирует социальные аспекты, учет которых особо важен в период развития четвертой промышленной революции, цифровизации экономики.

Теоретические основы промышленной политики

До настоящего времени не только продолжают дискуссии по поводу понятия промышленной политики, но и отсутствуют общепризнанные теоретические основы ее формирования. Наряду с отрицанием необходимости формирования таких основ [18, с. 6], большинство исследователей единодушны в обязательной разработке основополагающих теоретических положений как необходимого условия формирования грамотной промышленной политики [19, с. 47]. Достаточно известны исследования в этой области, в соответствии с которыми теоретические основы промышленной (структурной) политики, понимаемой в широком смысле слова, формируются на базе синтеза положений институциональной классической теории, теории долгосрочного технико-экономического развития, экономической синергетики [14, 20]. Развитие теоретических основ промышленной политики, понимаемой в узком смысле, связано с исследованиями Г. Клейнера [21]. Его подход базируется на таких экономических теориях, как теория фирмы, теория промышленной организации, теория государственного регулирования экономики. Г.Б. Клейнер отмечает, что целесообразность использования в качестве базовой теории фирмы предопределяется рассмотрением промышленного предприятия как относительно самостоятельного субъекта экономики. Процессы производства и реализации промышленной продукции на предприятии осуществляются на основе интеграции и использования материальных, финансовых, трудовых, интеллектуальных и информационных ресурсов. Поэтому при формировании промышленной политики основные положения теории фирмы могут быть продуктивно использованы.

Одно из основополагающих положений теории промышленной организации как базы для формирования промышленной политики связано с тем, что наряду с конкуренцией между субъектами промышленной деятельности все большее значение приобретают отношения кооперации и сотрудничества. В числе первых ученых, заметивших изменение приоритетов политики фирм с позиции переориентации от установок на конкурентную борьбу к стратегиям, ориентированным на сотрудничество, был Джеймс Ф. Мур. Он рассматривал конкуренцию как систему, функционирование которой обусловлено наличием конструктивного взаимодействия компаний не только со средой, но и между собой [22]. Наличие не только соперничества, но и кооперации между участниками конкурентной борьбы становится экономической сущностью современной конкуренции. Все это позволяет считать, что теория промышленной организации должна занимать определенную нишу при формировании теоретической платформы промышленной политики. Представляется правомерным учет теории государственного регулирования экономики, которая, по мнению Г.Б. Клейнера, может быть одной из значимых при формировании промышленной политики. С экономической точки зрения страна рассматривается им как пространство, где протекают процессы производства, распределения, обмена и потребления благ, общество представляет собой структурированную среду социальных действий, а активной силой, реализующей различного рода инновационные и инвестиционные проекты, является предпринимательство, эффективному развитию которого может способствовать промышленная политика.

Стремительно возрастающая скорость преобразований во всех секторах экономики, развитие таких технологий, как искусственный интеллект, робототехника, аддитивное производство, стимулирующих не только появление новых производственных технологий, но и создание новых бизнес-моделей, коренным образом преобразуют производство. Однако все ускоряющийся в современном мире материальный прогресс не обеспечивает в должной степени улучшения качества жизни людей. Даже в развитых странах наблюдаются ухудшение общественных отношений, снижение качества жизни, нарастающее асимметричное распределение богатства и все большая интенсификация процессов социальных неравенств. В связи с этим для сохранения гармоничного социально-экономического развития любой

национальной экономики все большую важность приобретает обеспечение ее оптимальных структурных пропорций. В таких условиях, естественно, возрастает необходимость существенной корректировки теоретических основ современной промышленной политики.

Представляется, что они могут быть дополнены на базе исследований Дж. Лина, содержащих идеи формирования новой структурной экономической теории [23, 24]. Новая структурная экономическая теория Дж. Лина дополняет подходы к поиску стратегий устойчивого развития. Помимо традиционных направлений, связанных с экономикой, экологией и социальной сферой, для России он добавляет такой важнейший фактор, который может привести к серьезным структурным дисбалансам, как необходимость достижения соответствия между мощным оборонным потенциалом страны и потребительским благополучием. Отмечая важность технологических инноваций в современном мире, Дж. Лин подчеркивает отсутствие должного внимания к структурным изменениям в экономике, к структуре факторов производства. При этом в теории Дж. Лина рассматриваются не только такие традиционные факторы производства, как земля, труд и капитал, но и те факторы, которые становятся все более значимыми в современных условиях — предпринимательские способности, информация, знания, структура разномасштабных хозяйствующих субъектов, материальная и нематериальная инфраструктура.

Можно выделить три основных положения, которые имеют определяющее значение для дополнения теоретических основ промышленной политики новыми аспектами, развиваемыми в новой структурной экономической теории Дж. Лина.

В первом положении обосновываются три принципиальных момента:

- структура факторов производства эволюционирует от одной стадии развития к другой;
- оптимальная структура факторов производства и структура экономики будут различными на разных стадиях;
- каждая промышленная структура и структура экономики для успешного развития требует соответствующей инфраструктуры как материальной, так и нематериальной.

Второе положение акцентирует внимание на том, что каждая стадия экономического развития — это точка во множестве различных типов хозяйствования, а не четкое разделение на две стадии экономического развития, такие как развитые и развивающиеся страны. В

рамках третьего положения Дж. Лин утверждает, что на каждой стадии развития основным механизмом распределения ресурсов является рынок. Но кроме рыночного механизма необходима активная роль государства в поддержке промышленной модернизации и совершенствовании инфраструктуры. Данные положения составляют основу формирования теоретической базы промышленной политики, реализующей идеи новой структурной экономической теории. Они могут быть сгруппированы следующим образом:

- промышленная политика рассматривается как инструмент реализации сравнительных преимуществ страны;

- сравнительные преимущества имеют латентный характер, а для их выявления и реализации через инструменты промышленной политики нужны специальные усилия государства, ибо рынок с этой задачей самостоятельно не справится;

- промышленная политика будет эффективной тогда, когда государство стимулирует только те структурные изменения, в основе которых лежат специфические активы экономики, определяющие сравнительные преимущества страны.

Акцент на структурные изменения, содержащийся в исследованиях Дж. Лина, все более проявляется в развитых странах. Здесь внимание к структурным проблемам становится даже большим, чем при совершенствовании институциональных систем национальных экономик. Структурные проблемы приобретают все большую значимость и в развитии экономики России. Их решение в значительной мере определяется проведением грамотной промышленной политики, основным содержанием которой, как выше было отмечено, является формирование структурно сбалансированной конкурентоспособной экономики. В этих условиях предпочтительнее использовать термин «структурная политика», синонимичный термину «промышленная политика» в широком смысле этого слова. Подробное обоснование понимания идентичности этих трактовок содержится в работах [1–3].

Промышленная политика как инструмент структурных преобразований

Необходимость активизации проведения структурной политики в России определяется рядом факторов. Прежде всего, произошло резкое снижение среднегодовых темпов роста ВВП России. Если этот показатель за период 1999–2008 гг. составлял 6,9 %, то в пе-

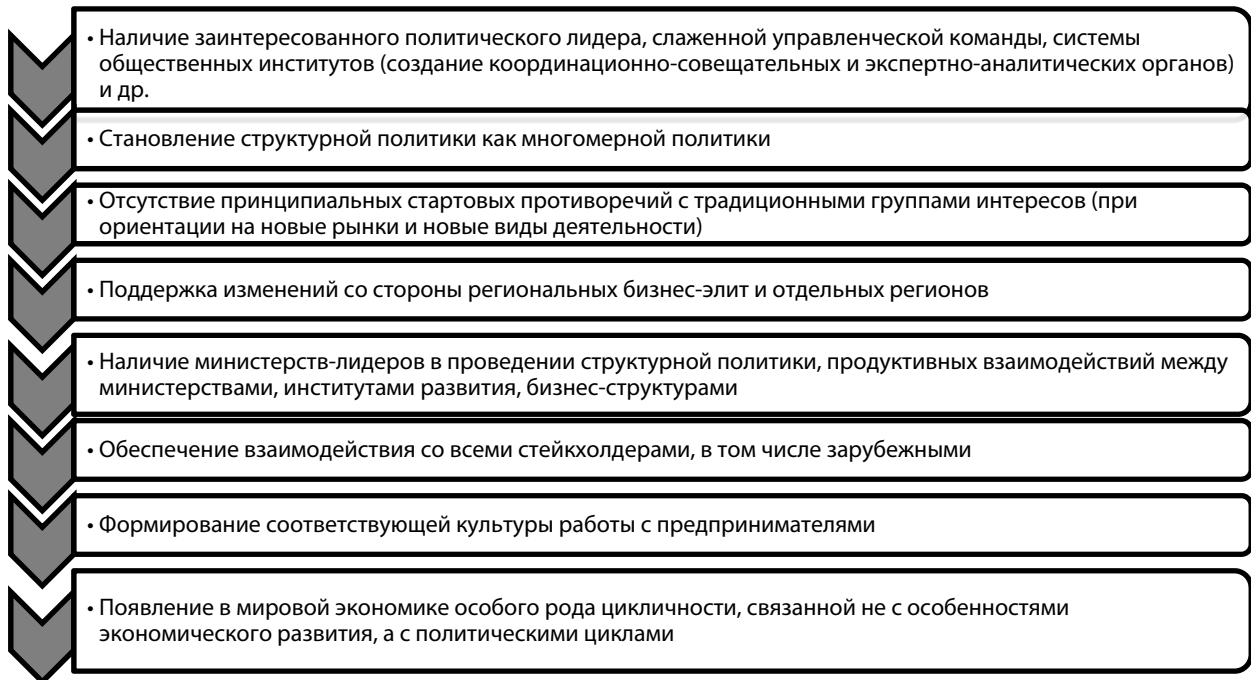


Рис. 3. Предпосылки успешной реализации промышленной (структурной) политики в России

риод 2009–2017 гг. он снизился до 0,7 %. За прошедшее десятилетие наблюдается ограниченное развитие новых конкурентоспособных секторов при увеличении производства в традиционных сырьевых секторах. Это способствует все более глубокому и неэффективному встраиванию России в глобальные цепочки создания стоимости, главным образом, как поставщика сырьевых ресурсов.

Важность структурных преобразований делает особо значимой проблему поиска драйверов роста, ибо простое перераспределение ресурсов между секторами теряет свою значимость в новых условиях. Государство неизбежно должно быть заинтересовано в создании новых долгосрочных преимуществ, что требует повышения капитализации научного и образовательного потенциалов, поддержки развития человеческого капитала и расширения ключевых компетенций работников. Все более актуализируется поддержка структурно сложных систем, прежде всего в высокотехнологичных отраслях, что осложняется наличием сильных противоречивых интересов различных институциональных групп. В этих условиях структурная политика должна поддерживать не отрасли, а целые индустрии с учетом сопряженных секторов и предпочтений различных групп потребителей. Поскольку в России достаточно сильны позиции традиционных групп интересов, то перспективной может оказаться ориентация на принципиально новые рынки, ибо в этом случае появляется возможность снижения сопротивления выше-

отмеченных групп, а значит, повышается вероятность успешной реализации новых технологических решений [2]. Конечно, ориентация на принципиально новые рынки, при всех преимуществах поддержки этого направления, повышает опасность появления многочисленных рисков, в том числе связанных с отсутствием соответствующих технологических компетенций. Необходимость проведения активной структурной политики в России подтверждается также тем, что на сегодняшний день явно недостаточна поддержка быстрорастущих отечественных компаний, темпы роста которых выше не только аналогичных показателей по экономике в целом, но и тех отраслей, к которым они принадлежат. Среди новых задач структурной политики повышается значимость формирования стимулов роста средних компаний, поддержка деятельности тех успешных компаний, которые обеспечивают высокотехнологичные рабочие места, а также выпуск продукции, ориентированной на внешний рынок.

Исследования зарубежных и отечественных авторов [1, 14], а также анализ сложившейся ситуации в экономике России, изложенной в аналитическом докладе НИУ ВШЭ «Структурные изменения в Российской экономике и структурная политика» [25], позволяют установить необходимые предпосылки успешной реализации структурной политики в России (рис. 3).

Как видно из рисунка 3, все предпосылки носят в основном субъективный, личностный характер, что определяет высокую зависимость

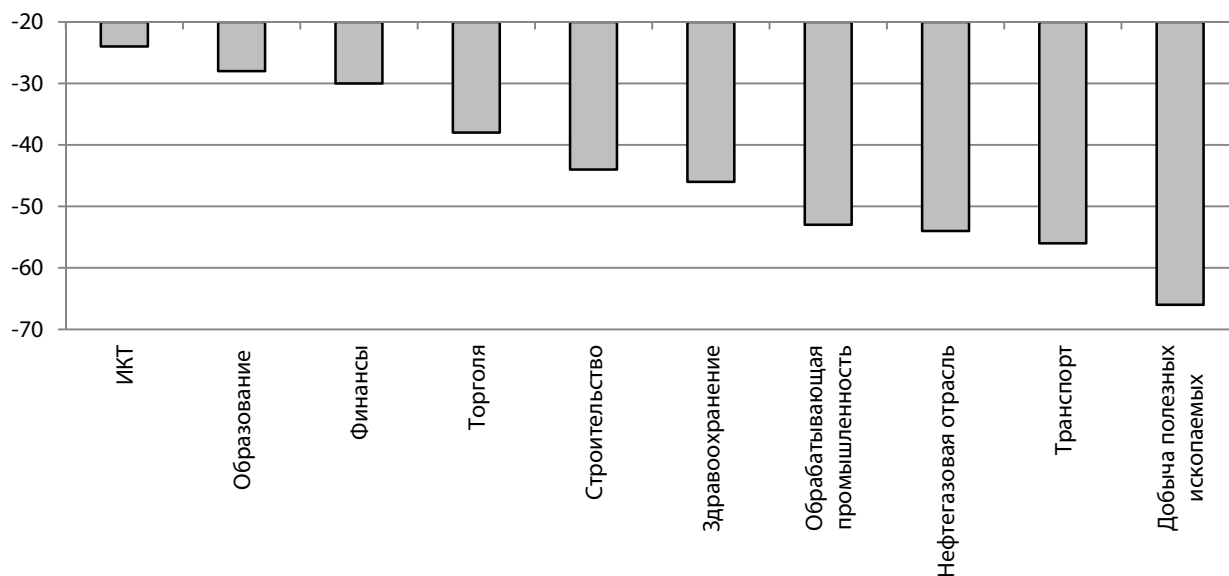


Рис. 4. Разница в цифровизации отраслей экономики РФ по сравнению с ведущими странами ЕС, % (источник: Грамматчиков. Цифровая реальность // Эксперт. № 29 (1038). 17–23 июля 2017 г.)

успешности структурной политики от субъективных политических факторов. В этих условиях велика вероятность того, что приоритеты структурной политики могут устанавливаться с учетом лишь новых задач развития, диктуемых соответствующим политическим циклом, без должного учета перспективности ранее реализуемых проектов.

Возрастающая неопределенность развития как мировой, так и отечественной экономики, сложность технологических решений и непредсказуемость последствий их реализации, возрастающие риски как секторальных приоритетов, так и недостоверности оценки новых технологий, принципиально меняющих производственные основы сложившихся промышленных комплексов, делают неизбежным не только развитие теоретических основ промышленной (структурной) политики, но и формирование новых подходов к ее проведению. В рамках такой политики становится целесообразным рассматривать ее как многомерную политику, выделяющую целый ряд перспективных направлений развития, так называемых «пилотов» структурной политики. Для ее проведения целесообразно формировать несколько команд, обладающих стартовым набором компетенций для выявления лучшей из них, что позволит обеспечить необходимую конкуренцию. При условии наличия нескольких команд будут различны потенциальные сроки появления первых результатов между предложенными направлениями, а значит и реальным становится получение разных эффектов структурной политики во времени. Это очень важный момент, который будет спо-

собствовать снижению зависимости проводимой политики от государственных ресурсов [2].

Проведение такой многомерной структурной политики может позволить создать условия для возникновения новых секторов и новых видов деятельности, улучшить позиции высокотехнологичных секторов в цепочках создания стоимости, ускорить развитие низко- и среднетехнологичных секторов, а также сектора услуг, диверсифицировать экспорт. Это делает возможным своевременную корректировку заявленных направлений, отказ от неэффективных и поддержку обоснованных приоритетов, связанных с вновь открытыми технологическими возможностями, определяемыми достижениями четвертой промышленной революции [2].

Среди таких приоритетов для России особую значимость приобретает развитие цифровой экономики. Известно, что к настоящему времени вклад цифровой экономики в ВВП страны достаточно скромный. По разным оценкам он колеблется от 1,2 до 4,5 %. Существует значительное отставание России от стран ЕС по цифровизации отраслей экономики (рис. 4).

На рисунке 4 демонстрируется, что это отставание особенно велико (более 50 %) в обрабатывающей промышленности, в нефтегазовой отрасли и на транспорте. По такому виду деятельности, как добыча полезных ископаемых отставание приближается к 70 %. В то же время, очевидно, что цифровизация промышленности, по выражению Министра промышленности и торговли России Д. Мантурова, является «объективным настоящим и успешным прошлым для зарубежных предприятий».

Однако это «объективное настоящее» свидетельствует о низком уровне готовности промышленных предприятий к внедрению цифровых технологий. В июле 2018 г. Министерство промышленности и торговли РФ провело обследование более двухсот предприятий с целью выявления сложившейся здесь реальной ситуации. У 55 % промышленных предприятий страны затраты на цифровизацию и развитие IT-инфраструктуры составляют не более 1 % их бюджета. Лишь на 20 % обследованных промышленных предприятий внедрены автоматизированные системы планирования производства, что свидетельствует о минимальной стартовой основе готовности к цифровой среде, создающей возможности взаимного общения машин и приборов. Естественно, что ключевая роль в развитии цифровой экономики связана с человеческим фактором, но в процессе вышеотмеченного обследования оказалось, что директор по цифровой экономике или инновациям есть только у 6 % опрошенных промышленных компаний.

С целью активизации внедрения цифровых технологий в промышленность данное направление может рассматриваться как одно из приоритетных. Однако его реализация, объявленная главой отечественного Правительства современной моделью развития экономики России, требует существенных изменений институциональной среды.

Институциональные основания промышленной политики

Глубокие трансформации современной мировой экономики, во многом определяемые цифровой революцией, в значительной мере являются также следствием цивилизационных кризисов [26]. Трансформационные изменения предопределяют все большую необходимость корректировки традиционных институциональных решений. Такие инструменты, которые характеризовались как эффективные в период индустриальной цивилизации, становятся все менее эффективными. Более того, проблематичность использования традиционных решений в условиях новой экономики заключается не только в их неэффективности, а в том, что их использование увеличивает риск ошибочных решений, которые носят общественно-экономический характер и принимаются на разных институциональных уровнях. Естественно, что результатом таких решений все чаще становится возрастающая дисгармония между экономическим ростом и социальным благополучием населения, что актуализи-

рует разработку необходимых инструментов структурной политики.

Анализ меняющегося институционального поля реализации государственной политики в области развития промышленности свидетельствует о том, что за период с 1995 г. по 2017 г. произошли серьезные изменения в использовании инструментов — регуляторов промышленной деятельности [27]. В этот период развитие промышленной политики осуществлялось в рамках меняющихся специализированных инструментов: сначала это были федеральные целевые программы (1994–2009 гг.), затем с 2010 г. государственные программы. К настоящему времени государственные программы превратились из инструмента стратегического планирования, что допускало определенную гибкость в принятии решений, в инструмент управления расходами, что предполагает жесткую кодификацию и единую структуру форм.

Однако с точки зрения промышленной политики наиболее важна не эволюция методических оснований и структуры ФЦП, а затем и государственных программ, а реализация меняющихся целевых отраслевых программ. При этом отраслевые ФЦП были просто заменены на соответствующие госпрограммы с примерно аналогичной структурой. В составе Государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» содержалось 17 подпрограмм¹. В утвержденной новой редакции госпрограммы осталось 8 подпрограмм, включающих четыре отраслевые подпрограммы (автомобильная и транспортная промышленность, производство средств производства, легкая промышленность, металлургия и материалы) и четыре функциональные (поддержка проектов, науки, региональное развитие и стандартизация)².

Сложившаяся в России институциональная среда не способствовала проведению эффективной промышленной политики. Снижает ее эффективность формирование приоритетов, выявленных не на основе стратегии развития экономики в целом, а на основе выделения отраслей, закрепляемых первоначально в целевых, а затем в государственных программах.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27 дек. 2012 г. № 2539-р [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2012/12/31/programma-dok.html>.

² О внесении изменений в государственную программу «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности». Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 382–13 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/6zAAARdSssqfgIL8Z3h5atduAt3KR.pdf>.

В таких условиях программный инструментарий, формирующий институциональное поле промышленной политики, оказывает влияние не на ее содержание, а лишь на форму проведения. Кроме того, как целевые, так государственные программы являлись инструментом проведения, главным образом, вертикальной промышленной политики.

Происходящее в период 2000–2017 гг. расширение инструментария промышленной политики позволило сформировать, помимо вышеуказанных специальных программ, достаточно широкий набор институциональных новаций, механизм реализации которых может быть отнесен к горизонтальной промышленной политике. Так, в 2003 г. появились инновационные проекты государственного значения, поддерживающие особо крупные проекты модернизации и развития производства инновационной продукции. Такие проекты осуществлялись частными компаниями при серьезной поддержке государства. Однако широкого распространения этот инструмент промышленной политики не получил. Внедрение механизма особых зон также не позволило получить значимых результатов. Дальнейшее развитие институциональных форм осуществления государственной промышленной политики связано с созданием государственных корпораций и институтов развития. Можно отметить, что по существу создание государственных корпораций явилось одним из следствий фактического отказа государства от поиска эффективных методов государственно-частного партнерства. В этих условиях из общего институционального поля был выведен один из основных инструментов структурной политики, которая оказалась замкнутой в рамках лишь государственного сектора экономики.

Дальнейшее развитие институционального поля промышленной политики было связано с поиском таких ее инструментов, которые стимулировали бы инновационное развитие. К ним относятся создание национальных исследовательских университетов, программы поддержки инновационной деятельности в вузах, создание инновационных венчурных фондов и т. д. С целью объединения усилий бизнеса и власти для развития инновационной деятельности в приоритетных направлениях были созданы технологические платформы. Новые институциональные формы появились для создания эффективной системы взаимодействий бизнеса и власти, такие как Агентство стратегических инициатив, «Открытое правительство», институты развития (Роснано, Российская

венчурная компания, Внешэкономбанк) [15]. Фактически они представляли собой новые механизмы реализации промышленной (структурной) политики. Однако эффективность всех вышеперечисленных инструментов реализации промышленной политики оказалась значительно ниже ожидаемой. Фактически период с 1995 г. по 2018 г. явился периодом крупномасштабных экспериментов в области формирования новых инструментов промышленной политики, которые зачастую трудно отнести к вертикальной или горизонтальной формам промышленной политики. Представляется, что более правомерно их трактовать как инструменты промышленной политики смешанного типа.

Фонд развития промышленности как актор промышленной политики

Принятие Федерального закона «О промышленной политике в РФ» принципиально по-новому позволило решить проблему создания эффективных инструментов осуществления промышленной политики в России. Особое значение для поддержки приоритетных направлений развития, в том числе цифровизации экономики, имеет такой эффективный инструмент промышленной политики как займы Фонда развития промышленности (ФРП), созданного в рамках вышеприведенного закона.

В 2017 г. ФРП профинансировал 98 проектов на сумму займов 21,7 млрд руб. При этом наибольшая сумма финансирования 13,6 млрд руб. (62,7 % от общей выделенной суммы) была направлена на реализацию проектов развития, предлагающих решения в области импортозамещения, наилучших доступных технологий (НДТ), экспорта. Поддержка проектов в области развития станкостроения составила 2,1 млрд руб. (9,7 %), по тематике развития конверсионных проектов — 0,9 млрд руб. (4 % от общей суммы)4.

По итогам 2018 г. Фондом поддерживались 8 программ развития промышленности сумма займов по которым колебалась от 5 до 750 млн руб., процентная ставка от 1 до 5 %, срок от 2 до 7 лет (таб.).

Особенностью программ финансирования в 2018 г., поддерживаемых Фондом развития промышленности, явилось формирование новой программы «Цифровизация промышленности». Ее целью определено финансирование проектов, направленных на внедрение цифровых и технологических решений, призванных оптимизировать производственные процессы на предприятии. Общий бюджет про-

Таблица

Приоритеты финансирования проектов Фондом развития промышленности, 2018 г.

№ п/п	Программы финансирования Фондом развития промышленности	Сумма займа, млн руб.	Процентная ставка, %	Срок займа
1	Цифровизация промышленности	20–500	от 1 до 5	до 5 лет
2	Проекты развития (импортозамещение, НДТ, поддержка экспорта)	50–500	от 3 до 5	до 5 лет
3	Станкостроение	50–500	от 1 до 5	до 7 лет
4	Конверсия	80–750	от 1 до 5	до 5 лет
5	Комплекующие изделия	50–500	от 1 до 5	до 5 лет
6	Повышение производительности труда	50–300	1	до 5 лет
7	Лизинговые проекты	5–500	1	до 5 лет
8	Маркировка лекарств	5–50	1	до 2 лет

Составлено на базе отчета Фонда развития промышленности за 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://frprf.ru/download/godovoy-otchet-fonda-za-2017-god.pdf> Дата обращения 08.02.2018 (Отчет Фонда развития промышленности за 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://frprf.ru/download/godovoy-otchet-fonda-za-2017-god.pdf> Дата обращения 08.02.2018).

екта по данной программе определяется суммой от 20 млн руб. В качестве дополнительных условий оговаривается размер процентной ставки равный 1 % при условии использования отечественного программного обеспечения или российского системного интегратора. Во всех остальных случаях эта ставка равна 5 %. Оговаривается также требование роста выработки на одного сотрудника, который должен составлять не менее 5 % ежегодно, начиная со второго года после получения займа. Установлено также, что доля софинансирования за счет собственных средств, средств частных инвесторов и банков должна быть более 20 % бюджета проекта.

Институциональные аспекты региональной промышленной политики

Необходимо отметить, что займы ФРП позволяют проводить модернизацию промышленного производства не только на территориях высокоразвитых индустриальных регионов, но и на тех территориях, которые стремятся повысить свой уровень индустриального развития. Заемщики ФРП реализуют свои проекты в 55 из 85 субъектов РФ.

Особую роль в развитии регионального институционального поля играют региональные фонды развития промышленности (РФРП). РФРП — это организации, не зависящие от ФРП, но выдающие совместные займы по стандартам и принципам ФРП. Заключив соглашение с федеральным ФРП, региональные фонды получают возможность совместно финансировать проекты в соотношении 70 % (федеральные средства) на 30 % (региональные средства). Для совместных займов снижены требования по общему бюджету проектов и сумме

займов. Это сделано специально для облегчения доступа к «длинным» и «дешевым» деньгам проектов, объем финансирования которых был ниже уровня, предъявляемого к проектам федерального уровня. ФРП оказывает содействие региональным властям в формировании нормативно-правовой базы и стандартов работы региональных фондов, разрабатывает методические рекомендации и проекты типовых документов. Кроме того, ФРП сотрудничает с региональными гарантийными организациями, выступающими поручителями для обеспечения льготных займов как по программам ФРП, так и по программам региональных фондов. В 2017 г. региональные гарантийные организации выступили поручителями по пяти проектам заемщиков ФРП на сумму более 110 млн руб. Всего на конец 2017 г. было создано 39 региональных фондов развития промышленности. 75 из 85 субъектов РФ подписали соглашения о сотрудничестве с ФРП¹.

Основной программой для выдачи займов, совместных с региональными фондами, стала программа ФРП «Проекты развития», в соответствие с которой, как отмечено в таблице, предусматривается ставка 5 % годовых, сроком до 5 лет на сумму займа от 50 до 500 млн руб. Однако если речь идет о проекте, совместном с РФРП, то сумма займа составит от 20 до 100 млн руб. Таким образом, поскольку приоритетом деятельности региональных фондов является поддержка развития малых и средних региональных промышленных предприятий, естественно, что минимальная и макси-

¹ Отчет Фонда развития промышленности за 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://frprf.ru/download/godovoy-otchet-fonda-za-2017-god.pdf> Дата обращения 08.02.2018.

мальная сумма займов по этим предприятиям ниже, чем в программах федерального ФРП. Поэтому если средний размер займа в 2015 г. составлял 348 млн руб., то к 2017 г. снизился до 224 млн руб. С середины 2017 г. ФРП предоставил возможность региональным фондам развития промышленности принимать заявки на совместное финансирование и по программе «комплектующие изделия». Это сделано с целью повышения уровня локализации конечной российской продукции, что может способствовать положительным структурным изменениям. Всего в 2017 г. по программам совместных займов с региональными ФРП было заключено 10 договоров на общую сумму 656 млн руб. Такая совместная поддержка была получена проектами, реализуемыми в машиностроении, металлургии и химической промышленности из 7 регионов, в числе которых можно отметить Челябинскую и Свердловскую области.

Развитие регионов России в русле общенационального вектора, направленного на цифровизацию экономики, а также институциональной среды, способствующей такому развитию, может быть ускорено за счет разработки и реализации программ цифрового развития экономики субъектов РФ. К настоящему времени установлено, что эти программы рассматриваются на федеральном уровне как составляющие Федеральной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Структура региональных программ должна соответствовать известным пяти направлениям Федеральной программы, кроме того, программы могут содержать специальный раздел, мероприятия которого должны способствовать цифровому преобразованию приоритетных отраслей не только экономики, но и социальной сферы конкретного региона за счет внедрения здесь платформенных решений и цифровых технологий. Таким образом, принципиальным отличием региональных программ от федеральной является то, что у регионов появляется возможность разрабатывать проекты в сфере реального сектора экономики. Для обеспечения единого методического подхода к разработке региональных программ, их соответствия федеральной программе разработаны Методические рекомендации по разработке и реализации программ цифрового развития экономики субъектов РФ.

Для обеспечения обоснованности предложений, включаемых в региональные программы, необходима серьезная диагностика имеющегося потенциала цифрового развития экономики территорий. Исследования, прове-

денные в Институте экономики УрО РАН, свидетельствуют о недопустимо высоком разрыве в уровне развития информационно-коммуникационных технологий в отдельных субъектах РФ. Обеспеченность этими технологиями различается в регионах от 1,5 до более чем 300 раз. Максимальное отличие характерно для обеспеченности регионов фиксированным широкополосным доступом к интернету (в расчете на 100 человек — 314 раз). Естественно, что в таких условиях промышленная (структурная) политика Российской Федерации должна формироваться на принципах дифференцированного подхода к субъектам РФ.

Заключение

Проведенные исследования позволяют заключить, что к настоящему времени в России сформированы теоретические основы промышленной политики, развивается институциональная среда, в рамках которой созданы достаточно эффективные инструменты промышленной политики, активизируется деятельность регионов в этой области. В современных условиях отдельные высокоразвитые регионы могут не только разрабатывать «продвинутое» региональные программы цифрового развития, но и инициировать процессы активного выхода на мировой рынок, а также интеграции в глобальные рынки. Поэтому представляется целесообразным расширение полномочий регионов при выработке и реализации структурной политики соответствующих регионов. Так же, как и на федеральном уровне, на уровне регионов региональная структурная политика может более эффективно разрабатываться в формате региональных экспериментов, предусматривать в механизме реализации программ инструментарий гибкого регулирования регионального развития. Одной из важнейших целей региональной структурной политики может стать как укрепление экономических, научных и культурных связей с регионами других стран, так и усиление кооперационных взаимодействий с другими субъектами РФ. Межрегиональная кооперация, поддерживаемая в рамках региональной структурной политики, может быть наиболее успешной при реализации крупных инфраструктурных проектов как федерального, так и межрегионального уровней. Такая кооперация особенно выгодна регионам с позиции преодоления ограниченности региональных рынков сбыта и снижения барьеров для выхода на рынки соседних регионов. Это важно не только для крупных компаний, но и для среднего и ма-

лого бизнеса. Именно в рамках региональной структурной политики целесообразно сформировать такие инструменты ее проведения, которые бы поддерживали быстро растущие перспективные компании, поощряли их за уже достигнутые результаты развития.

Региональная структурная политика может способствовать усилению интеграционных процессов на территории России, облегчению выхода на мировой рынок малым и средним отечественным фирмам, привлечению дополнительных инвесторов. Возможно, что проведение современной региональной структурной политики позволит усилить ключевые компетенции региональных кадров, повысит воз-

можности занятия определенных ниш в межрегиональных цепочках создания стоимости. Дальнейшее развитие институциональной среды, способствующей реализации наиболее значимых технологических решений, экологически дружественных по отношению как к территории базирования хозяйствующих субъектов, так и по отношению к населению данных территорий, а также развитие основополагающих подходов к формированию новых этических оснований проведения промышленной политики в условиях развития четвертой промышленной революции будут отражены во второй части настоящей статьи.

Конец 1 части. Продолжение следует.

Благодарность

Статья подготовлена в соответствии с планом НИР для ФГБУН Институт экономики УрО РАН на 2019 г.

Список источников

1. *Rodrik D.* Industrial Policy for the Twenty-First Century // KSG Working Paper 2004. — No. RWP04-047. — Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. — 57 pp.
2. Структурная политика в России. Новые условия и возможная повестка. Тез. докл. / Симачев Ю. В., Акиндинова Н. В., Яковлев А. А. и др.; науч. рук. Е. Г. Ясин // XIX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, М., 10–13 апр. 2018 г.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. — 32 с.
3. *Татаркин А. И., Романова О. А., Филатова М. Г.* Структурная перестройка промышленности как элемент длинноволнового процесса // Федерализм. — 2000. — № 4. — С. 63–89.
4. *Княгинин В. Н., Щедровицкий П. Г.* Промышленная политика России — кто оплатит издержки глобализации? — М.: Европа, 2005. — 159 с.
5. *Gual J., Jodar S.* Vertical Industrial Policy in the EU: An Empirical Analysis of the Effectiveness of State Aid // EIB PAPERS. European Investment Bank. Economics Department. — 2006. — Vol. 11, No 2. — P. 80–106.
6. *Warwick K.* Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends // OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. — 2013. — No. 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en> (дата обращения 14.02.2019).
7. *Толкачев С. А.* Сетевая промышленная политика в эпоху новой индустриальной революции // Журнал НЭА. — 2018. — № 3 (39). — С. 155–162.
8. *Тамбовцев В. Л.* Промышленная политика. К новому пониманию // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2017. — № 5 (73). — С. 54–67.
9. *Geroski P. A.* European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe // Oxford Review of Economic Policy. — 1989. — Vol. 5. — No. 2. — P. 20–36.
10. *Hart M.* The Chimera of Industrial Policy: Yesterday, Today and Tomorrow // Canada-United States Law Journal. — 1993. — Vol. 19, iss. 1. — P. 19–48.
11. *Rodrik D.* Normalizing Industrial Policy // The World Bank Working Paper. — 2008. — No. 3. — 50 pp. [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/524281468326684286/pdf/577030NWP0Box31UBLIC10gc1wp10031web.pdf> (дата обращения 14.02.2019).
12. *Stiglitz J. E., Lin J. Y., Monga C.* Introduction: the Rejuvenation of Industrial Policy / Stiglitz J. E., Lin J. Y. (eds.) The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology. — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. — P. 1–15.
13. *Chang H. J., Lin J.* Should Industrial Policy in Developing Countries conform Comparative Advantage or Defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang // Development Policy Review. — 2009. — No. 27(5). [Электронный ресурс]. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/434b/1d1aa9b8ec26b6d983f8e3cd131eecee73de.pdf> (дата обращения: 11.02.2019).
14. *Татаркин А. И., Романова О. А.* Промышленная политика. Генезис, региональные особенности и законодательное обеспечение // Экономика региона. — 2014 — № 2. — С. 9–21.
15. *Кузнецов Б. В., Симачев Ю. В.* Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2014. — № 2(22). — С. 152–178.
16. *Pack H., Saggi K.* Is there a case for industrial policy? A critical survey // World Bank Research Observer. — 2006. — Vol. 21 (2). — P. 267–297.

17. Симачев Ю. В., Кузык М. Г., Погребняк Е. В. Промышленная политика федерального уровня. Базовые модели и российская практика // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2018. — № 3(39). — С. 146–154.
18. Ясин Е., Яковлев А. Конкурентоспособность и модернизация российской экономики // Вопросы экономики. — 2004. — № 7. — С. 4–34.
19. Колодко Г. Институты, политика, экономический рост // Вопросы экономики. — 2004. — № 7. — С. 35–50.
20. Романова О. А., Бухвалов Н. Ю. Формирование теоретической платформы как системной основы промышленной политики в условиях новой индустриализации // Экономические и социальные перемены. Факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 32. — С. 58–67.
21. Клейнер Г. Б. Концепция Федерального закона «О промышленной политике Российской Федерации» // Экономическая наука современной России. — 2013. — № 3. — С. 70–75.
22. Moore J. F. *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*. — New York: Harper Business, 1996 [Электронный ресурс]. URL: <https://lib.ugent.be/catalog/rug01:000431120> (дата обращения 11.02.2019).
23. Lin J. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development* // World Bank Research Observer. — 2011. — Vol. 26, No. 2. — P. 193–221.
24. Lin J. Y. *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development* // Policy Research working paper. No. WPS 5197. Washington, DC: World Bank. — 2010. — 38 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/187671468332481827/New-structural-economics-a-framework-for-rethinking-development> (дата обращения 11.02.2019).
25. НИУ ВШЭ (2018). Структурные изменения в российской экономике и структурная политика. Аналитический доклад / [Симачев Ю., Акиндинова Н., Яковлев А., Кузык М., Миронов В., Бессонов В., Данильцев А., Глазатова М., Вишневецкий К., Куценко Е., Медовников Д., Розмирович С., Коновалова Л., Погребняк Е., Фрейнкман Л., Баранов Э., Балашова Е., Мисихина С., Назарова А., Суворов Н., Чепель А., Чернявский А., Туровец Ю., Абашкин В., Исланкина Е., Иванов Д.; под науч. рук. Ясина Е. Г.]. — М.: НИУ ВШЭ, 2018. — 252 с.
26. Kleer J. *Suwilizacje i ich przesilenia* // Studia Ekonomiczne INE RAN. — 2016. — No 1. — p. 135–54.
27. Калинин А. М. Эволюция инструментов государственной поддержки промышленности в Российской Федерации: от федеральных целевых программ к государственной программе // Проблемы прогнозирования. — 2018. — № 1. — С. 38–47.

Информация об авторах

Романова Ольга Александровна — доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт экономики УрО РАН; Scopus Author ID: 24512702800 (Российская Федерация, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29; e-mail: econ@uran.ru).

Пonomareva Алена Олеговна — младший научный сотрудник, Институт экономики УрО РАН (Российская Федерация, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29; e-mail: k511-a@mail.ru).

For citation: Romanova, O. A. & Ponomareva, A. O. (2019). Theoretical, Institutional and Ethical Basis for Implementing Modern Industrial Policy. Part I. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 15(1), 13–28

O. A. Romanova, A. O. Ponomareva

Institute of Economics of the Ural Branch of RAS (Ekaterinburg, Russian Federation; e-mail: econ@uran.ru)

Theoretical, Institutional and Ethical Basis for Implementing Modern Industrial Policy. Part I

The article demonstrates the state's growing responsibility in making management decision in the context of the world and national economies' unstable development. Industrial policy is one of the key instruments for implementing managerial decisions. We identified the notions of industrial policy (in a broad sense) and structural policy. Further, we classified concepts of industrial policy according to the scale of regulation subject and the state's role in economy. The appearance of a network aspect of industrial policy focused on the concept of digital state (e-state) was noted. 200 years of industrial policy's evolution demonstrate its constantly growing obligation to be the guarantee of social welfare. Nevertheless, in Russia legal understanding of industrial policy does not include any aspects of social guarantees. Therefore, we analyzed industrial policy theoretical foundations showing the necessity for its reconstruction using a theory of new structural economics. We established premises and tools for the theory's successful realization. Industrial Development Fund plays an important role in implementing industrial policy's priorities as a variety of important programs including "Industry digitalization" are financed by this organization. On the level of regional economics, different regional funds are involved in the process of structural transformations.

Keywords: industrial policy, theoretical foundations, new structural economic theory, structural policy, growth drivers, institutional environment, Industrial Development Fund, regional industrial development fund, industry digitalization, regional programs of industry's digital development

Acknowledgements

The article has been prepared in accordance with the plan of Institute of Economics of the Ural Branch of RAS for 2019.

References

1. Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 57.
2. Simachev, Yu., Akindinova, N., Yakovlev, A. et al. (2018). *Strukturnaya politika v Rossii: novyye usloviya i vozmozhnosti [Structural policy in Russia: New conditions and a possible agenda]*. Moscow: HSE Publishing House, 32. (In Russ.)
3. Tatarkin, A. I., Romanova, O. A. & Filatova, M. G. (2000). Strukturnaya perestrojka promyshlennosti kak element dlinnovolnovogo protsessa [Industry's structural reconstruction as an element of longwave process]. *Federalizm*, 4, 63–89. (In Russ.)
4. Knyagin, V. N. & Shchedrovitskiy, P. G. (2005). *Promyshlennaya politika Rossii — kto oplatit izderzhki globalizatsii? [Russia's industrial policy: who will pay the costs?]*. Moscow: Europe, 159. (In Russ.)
5. Gual, J. & Jodar, S. (2006). Vertical Industrial Policy in the EU: An Empirical Analysis of the Effectiveness of State Aid. *EIB PAPERS, European Investment Bank, Economics Department*, 11(2), 80–106.
6. Warwick, K. (2013). Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 2 [Electronic resource] Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en> (Date of access: 14.02.2019).
7. Tolkachev, S. A. (2018). Setevaya promyshlennaya politika v epokhu novoy industrialnoy revolyutsii [Network industrial policy in the age of the new industrial revolution]. *Zhurnal Novoy Ekonomicheskoy Assotsiatsii [Journal of the New economic association]*, 3(39), 155–162. (In Russ.)
8. Tambovtsev, V. L. (2017). Promyshlennaya politika: k novomu ponimaniyu [Industrial policy: towards new interpretation]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta [Journal of the Ural State Economic University]*, 5(73), 54–67. (In Russ.)
9. Geroski, P. A. (1989). European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe. *Oxford Review of Economic Policy*, 5(2), 20–36.
10. Hart, M. (1993). The Chimera of Industrial Policy: Yesterday, Today and Tomorrow. *Canada-United States Law Journal*, 19(1), 19–48.
11. Rodrik, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. *The World Bank Working Paper*, 36 [Electronic resource] Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/524281468326684286/pdf/577030NWP0Box31UBLIC10gc1wp-10031web.pdf> (Date of access: 14.02.2019).
12. Stiglitz, J. E., Lin, J. Y. & Monga, C. (2013). Introduction: the Rejuvenation of Industrial Policy. In: J. E. Stiglitz, J. Y. Lin (Eds.), *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology* (pp. 1–15). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
13. Chang, H. J. & Lin, J. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries conform Comparative Advantage or Defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, 27(5) [Electronic resource] Retrieved from: <https://pdfs.semanticscholar.org/434b/1d1aa9b8ec26b6d983f8e3cd131eecee73de.pdf> (Date of access: 11.02.2019).
14. Tatarkin, A. I. & Romanova O. A. Promyshlennaya politika. Genezis, regionalnye osobennosti I zakonodatelnoe obespechenie [Industrial policy: genesis, regional features and legislative provision]. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 2, 9–21. (In Russ.)
15. Kuznetsov, B. V. & Simachev, Yu. V. (2015). Evolyutsiya gosudarstvennoy promyshlennoy politiki v Rossii [Evolution of State Industrial Policy in Russia]. *Zhurnal Novoy Ekonomicheskoy Assotsiatsii [Journal of the New economic association]*, 2(22), 152–178. (In Russ.)
16. Pack, H. & Saggi, K. (2006). Is there a case for industrial policy? A critical survey. *World Bank Research Observer*, 21(2), 267–297.
17. Simachev, Y. V., Kuzyk, M. G. & Pogrebnyak, E. V. (2018). Promyshlennaya politika federalnogo urovnya: bazovye modeli i rossiyskaya praktika [Federal industrial policy: basic models and Russian practice]. *Zhurnal Novoy Ekonomicheskoy Assotsiatsii [Journal of the New economic association]*, 3(39), 146–154. (In Russ.)
18. Yasin, E. & Yakovlev, A. (2004). Konkurentosposobnost i modernizatsiya rossiyskoy ekonomiki [Competitive capacity and modernization of the Russian economy]. *Voprosy ekonomiki*, 7, 4–34. (In Russ.)
19. Kolodko, G. (2004). Instituty, politika, ekonomicheskii rost [Institutions, policies and growth]. *Voprosy ekonomiki*, 7, 35–50. (In Russ.)
20. Romanova, O. A. & Bukhalov, N. Yu. (2014). Formirovanie teoreticheskoy platformy kak sistemnoy osnovy promyshlennoy politiki v usloviyakh novoy industrializatsii [Development of the theoretical platform as a system foundation for industrial policy in the context of new industrialization]. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and social changes: facts, trends, forecast]*, 32, 58–67. (In Russ.)
21. Kleiner, G. B. (2013). Kontseptsiya Federalnogo zakona “O promyshlennoy politike Rossiyskoy Federatsii” [A concept of the Federal law “On the industrial policy of the Russian Federation”]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii [Economics of contemporary Russia]*, 3, 70–75. (In Russ.)
22. Moore, J. F. (1996). *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*. New York: Harper Business, 297 [Electronic resource]. Retrieved from: <https://lib.ugent.be/catalog/rug01:000431120> (Date of access: 11.02.2019).

23. Lin, J. (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *World Bank Research Observer*, 26(2), 193–221.

24. Lin, J. Y. (2010). New Structural Economics. *A Framework for Rethinking Development*. Washington, DC: World Bank, 38 [Electronic resource]. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/187671468332481827/New-structural-economics-a-framework-for-rethinking-development> (Date of access: 11.02.2019).

25. Simachev, Yu., Akindinova, N, Yakovlev, A. et al. (2018). *Strukturnye izmeneniya v Rossiyskoy ekonomike i strukturnaya politika. Analiticheskiy doklad [Structural changes in Russian economy and structural policy. Analytical report]*. Moscow: HSE Publishing House, 252. (In Russ.)

26. Kleer, J. (2016). *Cywilizacje i ich przesilenia. Studia Ekonomiczne INE RAN, 1*, 135–154.

27. Kalinin, A. M. (2018). Evolyutsiya instrumentov gosudarstvennoy podderzhki promyshlennosti v Rossiyskoy federatsii: ot federalnykh tselevykh program k gosudarstvennoy podderzhke [Evolution of instruments of state support of industry in the Russian Federation: from federal target programs to the state program]. *Problemy prognozirovaniya [Studies on Russian economic development]*, 1, 38–47. (In Russ.)

Authors

Olga Aleksandrovna Romanona — Doctor of Economics, Professor, Chief Research Associate, Institute of Economics of the Ural Branch of RAS; Scopus Author ID: 24512702800 (29, Moskovskaya st., Ekaterinburg, 620014, Russian Federation; e-mail: econ@uran.ru).

Alena Olegovna Ponomareva — Research Assistant, Institute of Economics of the Ural Branch of RAS (29, Moskovskaya st., Ekaterinburg, 620014, Russian Federation; e-mail: k511-a@mail.ru).