

Титов Б.Ю.

## Инновационно-промышленная политика\*

### Введение

Промышленная политика как важнейшая составляющая экономической политики государства должна играть ключевую роль в реализации комплекса мероприятий, направленных на ускорение экономического роста, модернизацию и диверсификацию российской экономики и решение ряда социальных и региональных проблем.

Промышленная политика активно использовалась всеми странами, которые добились успеха в экономическом развитии. Наглядными примерами такой политики могут являться применительно к США создание авиастроительной отрасли и автопрома, реализация инфраструктурных проектов, экономическое развитие долины реки Теннесси и штата Аляска, программа развития сельскохозяйственного машиностроения, в Японии - ускоренное развитие судостроения, электронной промышленности, реализация проектов строительства дорог, в Великобритании - программы реструктуризации угольной и газовой промышленности и др.

Промышленная политика, правда, с разной степенью эффективности, активно использовалась и правительством СССР. Примерами такой политики можно считать программы освоения космоса, целины, а действия по созданию целого ряда нефтехимических комплексов сегодня были бы названы примером кластерного подхода.

Однако, начиная с 1991 года, в период осуществления рыночных реформ стала превалировать ультралиберальная идея невмешательства государства в процессы развития отраслей экономики и преимущественной ориентации на

---

\* Приложение 3 подготовлено Б.Ю. Титовым, Председателем Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»

механизмы рыночного саморегулирования. Её основным постулатом являлось то, что рынок сам будет стимулировать развитие конкурентоспособных направлений, а остальные должны будут исчезнуть. Сложившаяся в середине 1990-х годов система предоставления льгот и преференций отдельным предприятиям, явно недостаточная для реализации четкой стратегии развития как в отраслевом, так и в региональном аспекте и к тому же имеющая большую коррупционную составляющую, не может рассматриваться в качестве системной промышленной политики.

В последние годы Правительство изменило своё отношение к проведению целенаправленной промышленной политики. Об этом свидетельствует начало реализации масштабных приоритетных национальных проектов, которые являются характерным примером осуществления государством отраслевых программ именно средствами и методами настоящей промышленной политики, так как помимо большого социального значения они оказывают существенный экономический эффект, стимулируя развитие смежных отраслей и страны в целом. Кроме этого, в 2006-2007 годах начата подготовка и реализация ряда целевых программ в таких сферах, как авиастроение, судостроение, производство фармацевтических препаратов и других.

Все эти проекты с полной ответственностью можно назвать началом проведения у нас в стране полномасштабной промышленной политики. Вместе с тем, к сожалению, пока эта политика носит характер отдельных, не всегда связанных в систему решений, нередко осуществляется без проведения предварительного микроэкономического анализа, не базируется на использовании методов прогнозного экономического расчёта.

Российскому бизнесу для эффективного планирования своих инвестиционных программ необходимо видеть всю систему приоритетов государства - какие направления, отрасли, сектора экономики, проекты будут реализовываться и в какие сроки, необходимо понимание государственной стратегии промышленного развития страны.

«Деловая Россия», как организация, представляющая, прежде всего, интересы несырьевого, перерабатывающего бизнеса России, ориентированного на внутренний рынок, считает важным при разработке такой стратегии учитывать необходимость первоочередного решения задачи модернизации экономики и преодоления технологической отсталости, привлечения уже разработанных, в том числе за рубежом, технологий, параллельного создания системы научной разработки и внедрения инноваций. Поэтому промышленная политика,

реализуемая у нас в стране, по нашему мнению, должна носить **инновационно-промышленный характер**.

### **Определение понятия «инновационно-промышленная политика»**

В настоящее время в экспертном и предпринимательском сообществе существует разное понимание содержания термина «промышленная политика» и, соответственно, принципов и направлений её практической реализации.

Концептуальный подход «Деловой России» в отношении понимания содержания государственной промышленной политики заключается в четком определении её содержания и необходимости разделения этого понятия с макроэкономической, социальной и другими типами государственной политики.

Исходя из этого, предлагаемое нами определение заключается в том, что **инновационно-промышленная политика - это государственная политика, направленная на «выявление и капитализацию сравнительных конкурентных преимуществ российской экономики»**. То есть использование тех исторических, географических, национальных и других факторов, развитие которых выведет нас на более высокий уровень конкурентоспособности по сравнению с иностранными конкурентами. Концентрация государственных финансовых и организационных ресурсов на развитии таких преимуществ и создание на их основе новых производств создаст дополнительный внутренний промышленный спрос и в результате кумулятивного эффекта будет способствовать развитию смежных производств, отраслей и экономики страны в целом.

### **Выбор направлений проведения промышленной политики**

Действия государства по реализации промышленной политики на первом этапе должны быть направлены на проведение тщательного анализа микроэкономических условий функционирования отдельных секторов российской экономики в целях выявления и определения потенциальной конкурентоспособности точек роста, развитие которых создаст дополнительный промышленный спрос и окажет кумулятивное воздействие на другие сектора экономики, отрасли и смежные производства.

В настоящее время в мировой практике существует целый ряд методов проведения такого анализа, например, методология Форсайт. Предварительный анализ по выявлению перспективных направлений промышленной политики уже

был проведён рядом российских аналитических центров, в том числе Центром макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования и Экспертным советом «Деловой России».

Большинство предварительных оценок свидетельствует о том, что на настоящем этапе «точки роста» в российской экономике следует в первую очередь искать на следующих направлениях:

- переработка сырья (нефте- и газохимия, глубокая лесопереработка);
- наукоемкие отрасли и военно-промышленный комплекс, включая авиаракетно-космическую промышленность и судостроение;
- жилищное строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, имеющие не только важнейшее социальное значение, но и способные стать мощным локомотивом роста десятков смежных отраслей;
- агропромышленный комплекс (природно-климатические ресурсы России создают предпосылки для того, чтобы Россия могла стать мировым лидером в сфере производства зерновых и продукции животноводства);
- развитие транзитного потенциала между Европой и Юго-Восточной Азией, который будет способствовать не только получению дополнительных доходов, но и ускоренному развитию регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока;
- самостоятельным направлением является также развитие базовой инфраструктуры.

### **Субъекты промышленной политики**

Выявляемые в ходе вышеупомянутой аналитической работы точки роста, которые и являются непосредственными объектами промышленной политики, по своему масштабу значительно более узки, чем названные направления. В отдельных случаях субъектами промышленной политики могут быть и самостоятельные отрасли или группы смежных подотраслей, в частности авиа и автомобилестроение, сельскохозяйственное машиностроение, строительная отрасль и др. Но, преимущественно, к категории объектов промышленной политики должны относиться отдельные сегменты отраслей (например, производство лазеров, выращивание рапса, создание отдельных видов фармацевтических препаратов), региональные проекты (стимулирование развития региональных и локальных кластеров), новые производственные

комплексы (например, комплекс газохимических производств на побережье Балтики, группа лесоперерабатывающих производств в Бурятии) и технопарки (например, российский центр программирования) и т.п.

В связи с этим «Деловая Россия» считает неправильным в качестве субъектов промышленной политики выбирать отдельные группы компаний или лидирующие предприятия (так называемые «выборочные победители» - «risk winners»), что несёт на себе дополнительные риски и в российских условиях может привести к неэффективному расходованию финансовых ресурсов государства.

### **Инструменты реализации промышленной политики**

Набор инструментов для реализации промышленной политики должен определяться индивидуально для каждого проекта в зависимости от особенностей соответствующего направления, степени его влияния на другие проекты, а также исходя из имеющихся финансовых, административных и иных возможностей государства.

В качестве примеров возможных инструментов можно выделить следующие:

**1. Предоставление преференций объектам промышленной политики.** При выборе конкретного направления в целях стимулирования привлечения в него прямых инвестиций, государством могут предоставляться разного рода льготы, например, полное или частичное освобождение от уплаты отдельных видов налогов (налоговые каникулы и кредиты). Однако в качестве основной преференциальной меры, по нашему мнению, следует использовать инструменты амортизационной политики. Так, введение поощряющей ставки амортизации до 150% с применением ускоренной амортизации с коэффициентом до 3 представляется мерой, аналогичной по своему эффекту введению соответствующей льготы по налогу на прибыль. Однако в данном случае государство будет гарантировано, что оборудование приобретено и установлено, и льгота будет предоставляться по существу по налогу на уже дополнительно полученную в результате инвестиций прибыль.

Кроме того, представляется важным также введение дополнительных льгот по налогу на имущество на вновь приобретаемое оборудование.

2. Использование практики **софинансирования государством** проектов, осуществляемых в рамках промышленной политики, через систему Государственных финансовых институтов развития (ГФИР), таких, как Банк развития, Инвестиционный фонд Российской Федерации, ОАО «Российская венчурная компания». Дополнительно могут быть созданы и другие ГФИР, в том числе государственные региональные и отраслевые инвестиционные фонды, а также специальные агентства по отдельным проектам, например, Агентство по реализации проекта транзитного потенциала России.

Таким образом, государство своим примером должно стимулировать частные инвестиции, или, становясь соинвестором и партнёром, уже изначально определять порядок выхода из проекта или предоставлять льготный инвестиционный кредит.

3. **Метод развития существующих и создания новых территориально-производственных комплексов, стимулирования развития региональных и локальных кластеров** - групп взаимодействующих друг с другом компаний и связанных с ними поддерживающих институтов, сконцентрированных в пространстве и ориентированных на источники сырья, близость к потребителю, либо в центрах концентрации профессиональных кадров. Целенаправленное стимулирование их развития будет содействовать активизации притока инвестиций в основные производства кластера, смежные отрасли за счет эффекта мультипликатора и способствовать сглаживанию существующих диспаритетов в развитии российских регионов.

Территориально-производственные комплексы должны в основном создаваться в форме частно-государственного партнерства и, прежде всего, в базовых отраслях экономики России для производства продукции глубокой переработки, диверсификации обрабатывающей промышленности и увеличения доли производств с высокой добавленной стоимостью. Примером такого подхода может стать развитие территориально-производственных комплексов газохимии и нефтехимии в порту Приморск; по лесопереработке и ЦБК - в Красноярском крае и Бурятии; по производству полимеров на основе газопереработки - в Тюменской области. Реализация таких проектов предполагает определение структуры соответствующих программ развития и выработку мер стимулирования инвестиций в каждый промышленный комплекс. Обеспечение комплекса всей необходимой инфраструктурой за счёт государства. Определение инвесторов

через открытый тендер и предоставление инвесторам налоговых и амортизационных льгот, а также государственное софинансирование.

**4. Метод частно-государственного партнёрства** на основе Федерального закона «О концессионных соглашениях», значение которого особо высоко в сфере строительства дорог и реализации проектов, направленных на развитие инфраструктуры.

Настоящий перечень механизмов является далеко не исчерпывающим. Могут использоваться и другие механизмы, например, когда государство за свой счёт может осуществлять информационные и иные программы по привлечению инвесторов, разрабатывать бизнес-план, проводить согласование с регулирующими органами, согласовывать технические условия или обеспечивать подготовку инфраструктуры.

#### **Новые методы управления промышленной политикой**

Успех новой инновационно-промышленной политики зависит от эффективности и адекватности системы её государственного управления. Массированные государственные и частные инвестиции, необходимые для её реализации, создают значительный риск коррупции и неэффективного использования средств, поэтому необходимо внедрение новых современных эффективных и при этом некоррупционных методов управления.

Реализация стратегических планов развития наиболее конкурентоспособных отраслей хозяйства России должна осуществляться преимущественно посредством разработки целевых программ и проектов, то есть на принципах проектного управления. Базовые принципы такой системы управления были разработаны и стандартизированы ещё в 1960-е годы в документах Министерства обороны США DODI 5000.2-R и EVMS и в настоящее время используются при осуществлении программ развития военно-промышленного комплекса. Такие принципы активно применялись и в российском ВПК, в частности, при реализации проектов создания отдельных видов вооружений, осуществлявшихся нередко под именем проектного менеджера, который отвечал за конечный результат от этапа проектирования до стадии производства и реализации (космическая программа Королёва, автомат Калашникова, самолёты Сухого и т.д.).

Программы, осуществляемые в рамках промышленной политики государства, должны также реализовываться по методологии проектного управления, характерными особенностями которой является то, что выполнение утверждаемых **Целевых проектов** должно проводиться в рамках **Единого плана действий**. При этом каждый целевой проект в рамках такого плана должен иметь чётко обозначенные цели и ориентацию на понятный конечный результат, поддающийся исчислению в конкретных показателях, иметь хорошо проработанный набор мер и инструментов, сквозные сетевые графики, порядок финансирования, а также управленческий центр - администрацию целевого проекта (АЦП) во главе с проектным управляющим, ответственным за конечный результат.

Для организации управления на тендерной основе должны быть привлечены профессиональные российские и зарубежные управляющие компании. Каждый целевой проект должен реализовываться под контролем со стороны государства и общества. В каждом проекте должен быть создан Наблюдательный совет, обладающий правами высшего органа управления и состоящий из известных и авторитетных представителей обеих палат Федерального собрания, Правительства, Общественной Палаты, союзов предпринимателей, которые своей репутацией должны отвечать за его успешное выполнение.

Реализация целевых проектов должна координироваться единым федеральным центром. Как представляется, оптимальной организационной формой такого центра могла бы быть автономная некоммерческая организация, учрежденная Администрацией Президента РФ, Правительством России, крупнейшими объединениями предпринимателей (ТПП, РСПП, «Деловая Россия» и ОПОРА России). К основным функциям национальной администрации экономического развития (НАЭР) следует отнести:

- аккумуляцию в качестве бюджетополучателя выделенных государством ресурсов на реализацию Целевых проектов;
- привлечение частных (включая зарубежные) ресурсов, в том числе путём выпуска и продажи на рынке долговых обязательств;
- управление выделенными государством и привлечёнными финансовыми ресурсами;
- финансирование реализации проектов, мониторинг хода их выполнения и контроль качества конечных результатов через специально созданные институты
- администрации Целевых проектов.

Полагаем, что новая система управления Целевыми проектами может стать основой для развития новых эффективных, некоррупционных методов управления и послужит стимулом к постепенному переходу всей системы управления экономикой на новые прогрессивные принципы.

## **Заключение**

Для реализации Стратегии инновационно-промышленной политики может потребоваться привлечение значительных финансовых ресурсов, сравнимых по объёму с годовым бюджетом государства, что требует тщательного планирования финансовых потоков.

Финансирование Целевых проектов может осуществляться как за счет бюджетных источников, в том числе средств, которые могут быть получены в результате реструктуризации системы Федеральных целевых программ и направлены на выполнение программы промышленной политики, а также за счет привлечения частных ресурсов посредством выпуска и размещения государственных ценных бумаг, как на международном, так и на внутреннем рынке. Учитывая высокий страновой рейтинг и устойчивое финансовое положение России, общие заимствования могут составить до 60% от ВВП. По некоторым оценкам только у населения России сегодня находится более 1 200 млрд. рублей, которые могут быть задействованы в программах промышленной политики путём выпуска внутреннего облигационного займа. Кроме того, большинство Целевых проектов будет осуществляться на принципах софинансирования, путём привлечения частных, в том числе иностранных инвестиций.

В случае недостатка упомянутых источников дополнительные ресурсы могут быть обеспечены путем привлечения кредитов иностранных и международных финансовых институтов. С учётом устойчивого финансово-экономического состояния России, можно рассчитывать, что привлечь на цели развития средства, достаточные для реализации задач промышленной политики, возможно без потери макроэкономической стабильности страны.

В совокупности реализация новой инновационно-промышленной политики, по нашим расчётам, может обеспечить прирост ВВП на уровне 2,5 - 5,0%, что позволит осуществить модернизацию производственных фондов, будет способствовать ликвидации сырьевой зависимости и диверсификации экономики, окажет позитивное воздействие на развитие конкурентного рынка и, в

конечном итоге, приведет не только к масштабному росту экономической и финансовой мощи за счет увеличения налогооблагаемой базы и уровня доходов бюджета, но и, что особенно важно для России, к быстрому росту доходов населения и подъёму уровня жизни в стране.