

О ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ НА ПЕРСПЕКТИВУ 2018-2030 ГГ.

Д.В. Мантуров

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

В статье рассматриваются вопросы развития промышленной политики в Российской Федерации в ближайшие годы. Предметом рассмотрения являются ключевые вызовы для промышленного развития на горизонте 2018-2030 гг., риски и условия осуществления промышленной политики, возможные стратегические альтернативы и следующие из них цели, задачи и элементы промышленной политики.

Методология исследования основана на структурировании факторов, определяющих государственную промышленную политику, и приведении их в соответствие с действующими или возможными элементами промышленной политики. В последнем случае направления разработки или адаптации формируются с учётом складывающихся подходов в органах государственной власти и экспертном обществе.

Основные результаты исследования сводятся к следующему. Наибольшее внимания при реализации промышленной политики, по нашему мнению, требуют глобальные риски усиления санкций. Из возможных стратегических альтернатив промышленного развития целесообразна реализация промежуточного варианта между альтернативами «основа экономического развития и ключевой источник бюджетных доходов» и «средство диверсификации рисков российской экономики». Ориентация на экспорт предполагает концентрацию на формировании долгосрочных глобальных конкурентных позиций. Достижение установленных целевых ориентиров (объёмов экспорта) требует постоянных высоких темпов роста промышленного производства – на уровне не менее 4,2% ежегодно. Промышленная политика сводится к действиям по нескольким ключевым направлениям при общей экспортной ориентации. Для каждого из направлений уже в ближайшие один-два года потребуются актуализация как документов стратегического планирования, так и набора инструментов промышленной политики. При продолжительности большинства инвестиционных проектов в промышленности порядка три-пять лет, в основу дорожной карты внедрения новой промышленной политики должно лечь обновление ключевых документов стратегического планирования уже до конца 2018 г., что ограничивает разработку и применение инструментов, требующих существенной переработки правового регулирования.

Ключевые слова: Промышленная политика, экспорт, импортозамещение, стратегическое планирование

УДК 338.45, 339.97 JEL L52

Поступила в редакцию 20.07.2018 г.

Принята к публикации 14.08.2018 г.

Необходимость дальнейшего совершенствования механизмов формирования и реализации промышленной политики объясняется складывающейся макроэкономической ситуацией и поставленными стратегическими задачами. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 1 марта 2018 г. было отмечено, что достигнутая стабильная макроэкономическая ситуация открывает новые возможности для прорывного развития, для долгосрочного роста. Для дальнейшего изменения структуры национальной экономики необходимо на принципиально ином уровне задействовать источники роста. Прежде всего – увеличить производительность труда на новой технологической, управленческой и кадровой основе. В течение шести лет необходимо практически удвоить объём несырьевого, неэнергетического экспорта до 250 млрд дол., в том числе довести поставки продукции машиностроения до 50 млрд, а также увеличить инвестиции до 25% ВВП (в дальнейшем – до 27%).

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» эти задачи были дополнительно конкретизированы. Уже на уровне национальных целей развития перед промышленностью поставлены амбициозные целевые ориентиры. Если для экономики в целом предполагается обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, то достичь их необходимо в том числе за счёт создания в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортноориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами. Тем самым, экспортная ориентация промышленной политики оказывается predetermined, так же, как и её технологический характер. Требования и целевые ориентиры в части формируемой национальной программы в сфере повышения производительности труда и поддержки занятости (рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год) и в части национальной программы в сфере развития международной кооперации и экспорта (формирование конкурентоспособных несырьевых секторов с общей долей экспорта товаров (работ, услуг) не менее 20% ВВП и др.) ещё более конкретизируют желаемый образ промышленности на ближайшее будущее.

Современное состояние промышленного производства пока далеко от целевого. Основу экспорта формируют продукты низких переделов – нефть, газ, уголь, металлы. Напротив, внутренний рынок высокотехнологичных товаров характеризуется высокой зависимостью от импорта, достигающего (по высокотехнологичным товарам) в нефтегазовом машиностроении – 47,3%, а в станкостроении – 70-80% (по отдельным типам оборудования).

Промышленная политика сегодня, напротив, уже прочно закрепились в системе государственных приоритетов и инструментов управления. Переосмысление опыта 1990-2000-х гг., как выполненное нами [3], так и другими исследователями, в частности, Ю. Симачёвым [9], и результаты применения мер промышленной политики в 2014-2018 гг. свидетельствуют о возможности и необходимости её перспективного развития.

Перспективная схема реализации промышленной политики должна определить оптимальную траекторию перехода из современного состояния российской промышленности в целевое, при этом обеспечивая устранение структурных дисбалансов, формирование адекватных ответов на основные внешние вызовы и минимизацию влияния ключевых рисков. При этом мы в любом случае остаёмся в пределах вероятностного анализа и формируем поле для исследований, отвечающих идее В. Тамбовцева о наиболее плодотворном направлении исследований промышленной политики [10]: доказательной демонстрации вероятных экономических, социальных и политических последствий фактических действий государства.

Ключевые вызовы для промышленного развития и промышленной политики на горизонте 2018-2030 гг.

Российская промышленность сталкивается с рядом вызовов, успешность парирования которых определит контуры её долгосрочного развития. Во многом эти вызовы уже звучали в том или ином преломлении в значительном числе работ и, так или иначе, связаны с «Четвёртой промышленной революцией». Это уже замечено многими российскими исследователями, в том числе в ходе выполнения специализированных исследовательских проектов, таких как, например, проект РГНФ 15-02-00354 «Промышленная политика в условиях новой индустриализации и становления шестого технологического уклада» [8]; результаты изысканий, выводы о необходимости нового образа промышленной политики с учётом цифровизации уже стали предметом научных докладов и конференций [6]. В дополнение к технологическим и экономическим вызовам, формируемым «индустрией 4.0», вызовами для развития российской промышленности являются и политические решения, принимаемые лидерами мировой экономики, в том числе расширение практики взаимных торговых ограничений и санкций.

В результате действия внешних факторов и глобальных вызовов может сложиться впечатление, что ситуация в целом неблагоприятна для экспортно-ориентированного развития промышленности: экспортной экспансии препятствуют санкции, связанные с ними ограничения доступа к финансовым рынкам, барьеры трансфера технологий, усиление конкуренции в том числе с помощью внеэкономических рычагов, растущее технологическое отставание российской промышленности. Как минимум, это означает необходимость по-

иска оптимальной промышленной политики, опирающейся на преимущества и сильные стороны российской экономики: обширную сырьевую базу, обеспеченность энергоресурсами, сохраняющееся наличие высококвалифицированной рабочей силы, высокую конкурентоспособность по отдельным видам товаров или издержек. Это может позволить реализовать ряд возможностей, таких как переход к новому технологическому укладу и цифровизации экономики, рост производительности, интенсификация сотрудничества с странами Азиатско-Тихоокеанского региона, Ближнего Востока, Латинской Америки. Применительно к внутренним факторам развития эти возможности в значительной мере уже осознаны и готовятся к реализации в рамках приоритетных проектов: «Производительность труда», «Международная кооперация и экспорт» и др.

Риски и условия осуществления промышленной политики

Реализация промышленной политики осуществляется в условиях воздействия широкого комплекса рисков, в том числе макроэкономических (глобального и национального уровня) и технологических. Фактически любое воздействие, связанное с вероятностным воздействием на рынки промышленной продукции, спрос или предложение, может быть отнесено к рискам. При этом композиция рисков в последние годы так же, как и система вызовов, изменилась достаточно существенно для пересмотра или обновления промышленной политики.

Первую группу рисков, макроэкономические риски, связанные с неблагоприятными изменениями общих параметров экономического развития, можно разделить на глобальные и национальные.

К актуальным рискам глобального масштаба следует отнести:

- сохранение и усиление санкционной политики в отношении России;
- риск девальвации ведущих мировых валют, в том числе национальной валюты Китая;
- риск циклических колебаний мировой экономики.

Если до 2014 г. российская экономика развивалась, ориентируясь на глобальные рынки и интеграцию в мировую экономику, с охлаждением отношений между Российской Федерацией и западными странами произошёл поворот к импортозамещению. В то же время режим санкций не рассматривался на стратегическую перспективу и в любом случае ограничивался достаточно узким перечнем секторальных и персональных санкций. Политика импортозамещения ориентировалась на достижение результатов в краткосрочном (сельское хозяйство) и среднесрочном (промышленность) периоде. Сегодня становится очевидным стремление США и части других стран продолжить санкционное давление. Промышленная политика в этих условиях рассматривается с позиции экономической безопасности [2], а санкции – как значимый фактор формирования

промышленной политики как таковой [1]. Сохранение и усиление санкционной политики в отношении России приведёт к ограничению доступа к финансовому и инвестиционному капиталу из-за рубежа, а также к новейшему иностранному технологическому оборудованию. Усиление санкций может также осложнить доступ продукции обрабатывающих отраслей к иностранным рынкам сбыта. В зависимости от изменений политической ситуации для Российской Федерации могут оказаться недоступными массовые технологии или же направления экспорта, что поставит под угрозу стратегические решения, ориентированные на глобальный рынок и широкую интеграцию в мировую экономику. Для минимизации этого риска потребуются поддерживать определённый уровень ключевых компетенций даже с учётом заведомого проигрыша в конкурентоспособности мировым лидерам на соответствующих рынках. Совокупность действий по минимизации данного риска – это продолжение внутреннего производства средств производства (оборудования, машин, инструмента) в рамках импортозамещения. Планы мероприятий по поддержке импортозамещения были сформированы непосредственно после введения санкций в 2014 г. В настоящее время по основной части направлений критическая зависимость преодолена, но отсутствие собственных технологий и разработок, дефицит высококвалифицированных кадров не позволяют достигнуть установленных показателей по всем импортозависимым позициям. Для более резкого снижения уровня импортозависимости требуются комплексные меры поддержки. Применение таких комплексных мер будет осуществляться в рамках решения задач по увеличению количества «эффективных» производителей в обрабатывающей промышленности, развитию конкурентоспособных технологий. Невозможность формирования партнёрств с иностранными компаниями по политическим мотивам ограничит обмен компетенциями и технологиями с иностранными производителями, что приведёт к повышению импортозависимости высокотехнологичного оборудования. Для минимизации влияния данного риска потребуются реализация мер по усовершенствованию системы научно-исследовательских организаций, системы подготовки кадров, привлечению модернизированных предприятий смежных отраслей с сильными компетенциями в НИОКР.

Риск девальвации ведущих мировых валют хотя и существовал всегда, в настоящее время обостряется в связи с глобальными политическими процессами, среди которых напряжённые отношения США с некоторыми странами мира, выход из ЕС Великобритании, замедление китайской экономики. С учётом участия Российской Федерации в мировой экономике и международных финансовых организациях, резкие колебания курсов ведущих мировых валют могут осложнить возможность проведения активной промышленной политики, в том числе усилия по развитию внешней торговли. Минимизация воздействия валютных рисков определяется способностью экономики к опоре на внутренние ресурсы и национальную валюту. Механизмом снижения воздействия риска является обеспечение сбалансированного развития по отношению к внутреннему и внешним

рынкам, без существенной концентрации на узких экспортных направлениях. Диверсификация рынков сбыта национальной продукции позволит сократить воздействие соответствующих рисков на развитие промышленности.

Риск циклических колебаний мировой экономики связан с наступлением очередного периода спада мировой экономики исходя из эмпирических наблюдений о циклах Жюгляра (7-11 лет) и о предыдущем глобальном экономическом кризисе 2008-2011 гг. Принимая во внимание медленное восстановление мировой экономики после последнего кризиса, наступление очередного спада носит отложенный характер, но в любом случае может произойти в пределах рассматриваемого периода. Механизмы диверсификации рисков предполагают адаптационный характер планирования и реализации промышленной политики, её подстройку под меняющиеся внешние условия.

К макроэкономическим рискам национального масштаба, изменение которых требует рассмотрения, относится риск ухудшения макроэкономической ситуации в стране. Ухудшение макроэкономической ситуации (экономический кризис национальной экономики) может рассматриваться как следствие воздействия глобальных причин. При стабильной политической системе колебания мировой экономики отразятся на российской экономике, что окажет негативное влияние на инвестиционные планы промышленных предприятий и на внутренний спрос на промышленную продукцию. Механизмы минимизации этого риска к настоящему времени в основном отработаны и представляют собой совокупность стабилизационных мероприятий, сглаживающих последствия для экономической активности: стимулирование спроса на продукцию обрабатывающей промышленности, поддержка инвестиционной активности, обеспечение финансовой устойчивости предприятий, доступности оборотного капитала и средств для инвестирования в развитие.

Технологические риски при реализации промышленной политики, связанные с возможным изменением технологий или технологическим шоком, обещающим усилия по развитию отдельных отраслей обрабатывающей промышленности, также могут оказать существенное влияние на достижение результатов. Снижение влияния технологических рисков обеспечивается за счёт гармонизации промышленной и технологической политики.

Характер влияния рисков характеризуется возможным неполным достижением целей, не обеспечением выхода на целевые индикаторы. Превышение сроков достижения ожидаемых результатов или превышение стоимости достижения ожидаемого результата являются вторичным с позиции реализации промышленной политики в долгосрочном периоде.

Наибольшего внимания при реализации промышленной политики, по нашему мнению, требуют глобальные риски усиления санкций. В случае ограничения доступа российской промышленности к мировым рынкам сырья, технологий, капитала, или к рынкам сбыта, потребуются значительное увеличение ресурсов, осуществление дополнительных затрат на решение поставленных задач.

Выбор стратегической альтернативы промышленной политики

Возможные стратегические альтернативы в промышленном развитии сводятся к одной из следующих ролей обрабатывающей промышленности:

- инструмент решения внутренних задач;
- инструмент поддержки добывающих отраслей;
- основа экономического развития и ключевой источник бюджетных доходов;
- средство диверсификации рисков российской экономики.

Представленный перечень альтернатив (Таблица 1) охватывает все основные направления промышленного развития для Российской Федерации.

Таблица 1. Стратегические альтернативы в промышленном развитии
Table 1. Strategic alternatives in industrial development

Альтернатива	Приоритетные цели	Целевые рынки	Ключевые отрасли
Инструмент решения внутренних задач	Безопасность, социальная стабильность	Внутренние, импортозамещение	Средства производства, системообразующие компании во всех отраслях
Инструмент поддержки добывающих отраслей	Добывающая промышленность как лидирующий сектор	Внутренние, импортозамещение	Средства производства, химическая промышленность
Средство диверсификации рисков	Баланс отраслей экономики	Внешние и импортозамещение	Отсутствуют (широкий перечень направлений)
Основа экономического развития и источник доходов	Обрабатывающая промышленность как лидирующий сектор	Внешние рынки	Несколько отраслей с массовым производством

Источник: сформировано автором

Альтернатива «инструмент решения внутренних задач» предполагает акцент на отрасли обрабатывающей промышленности, обеспечивающие достижение политических целей, безопасности и суверенитета государства, социальной стабильности. В рамках альтернативы развитие получают отрасли, в которых государственное присутствие существенно, есть значимые рычаги воздействия на спрос и технологическое развитие. Выход на мировые рынки рассматривается как желательный, с позиции экономии от масштаба, но не обязательный результат воздействия государства на развитие промышленных производств. Альтернатива, по сути, ориентирована на автаркическое развитие промышленности и обеспечение максимальных возможностей импортозамещения. Отраслевая структура промышленности характеризуется присутствием национальных производителей в большинстве отраслей при опережающем развитии сферы средств производства и системообразующих производств.

Альтернатива «инструмент поддержки добывающих отраслей» предполагает дополнительное развитие промышленности и соответствующих технологий,

ориентированных на максимальное формирование, продление и использование конкурентных преимуществ добывающей промышленности. В рамках альтернативы сложившееся позиционирование Российской Федерации как глобального игрока на рынках энергетических ресурсов, металлов, химических удобрений и другой массовой экспортной продукции получает поддержку со стороны связанных отраслей промышленности; интенсивно развиваются отдельные отрасли машиностроения, а также химической промышленности. Отраслевая структура промышленности характеризуется увеличением доли отраслей и секторов промышленности, связанных с добывающим сектором: нефтегазового машиностроения, энергетического машиностроения, химической промышленности.

Альтернатива «средство диверсификации рисков» напротив исходит из развития промышленности как альтернативы сырьевому экономическому развитию, максимального усложнения экономики и обеспечения её устойчивости к любым внешним воздействиям. Минимизация рисков оценивается в том числе с позиции балансирования ускоренного развития сферы услуг и непродвиженной деятельности, традиционно неустойчивых к экономическим шокам (кризисам). Обеспечивается развитие достаточно широкого перечня направлений, от традиционных до венчурных, независимо от экспортного потенциала. Реализация альтернативы предполагает активное импортозамещение, но в отличие от варианта «решение внутренних задач» не ставит приоритетной целью построение обособленных автономных межотраслевых комплексов или кластеров.

Альтернатива «основа экономического развития и ключевой источник бюджетных доходов» рассматривает обрабатывающую промышленность как основной источник роста валового внутреннего продукта на долгосрочный период, выведение промышленности в лидеры экономического развития и преимущественную ориентацию на внешние рынки. Отраслевая структура промышленности меняется в пользу ограниченного числа ориентированных на массовый экспорт предприятий обрабатывающей промышленности среднего и высокого технологического уровня.

Из представленного набора альтернатив первые две очевидно не соответствуют стратегическим целям развития. Рассмотрение промышленности как инструмента решения внутренних задач не позволяет достичь увеличения экспорта в принципе, и является вариантом действий в экстремальных политических и экономических условиях. Развитие промышленности как обеспечивающей среды для сырьевых отраслей потенциально способно обеспечить достижение многих национальных целей в экономической и социальной сфере, но не позволяет достичь целевых показателей несырьевого неэнергетического экспорта.

Таким образом, фактический выбор осуществляется между двумя оставшимися вариантами. Наиболее предпочтительным является реализация промежуточного варианта между альтернативами «средство диверсификации рисков российской экономики» и «основа экономического развития и ключевой источник бюджетных доходов», с постепенным смещением к последнему. Для ис-

пользования варианта «основа экономического развития и ключевой источник бюджетных доходов» требуются масштабные государственные инвестиции и интенсивная структурная перестройка экономики, на которые, очевидно, может не хватить достаточных ресурсов, а исключительно вариант «средство диверсификации рисков российской экономики» не позволяет решить долгосрочных задач стратегического развития.

Цель и задачи промышленной политики на 2018-2030 гг.

С учётом общих национальных целей до 2024 г. и представленного выше набора альтернатив, целью промышленной политики является создание в обрабатывающей промышленности высокопроизводительного экспортоориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами. Такое понимание цели, соответствующее Указу Президента России от 7 мая 2018 г. №204, предполагает диверсификацию промышленности и изменение роли России на мировых товарных рынках и рынках услуг, определяемые значимыми объёмами выпуска и экспорта промышленной продукции в 2-5 стратегических конкурентных позициях - целевых нишах на глобальных рынках.

Диверсификация должна обеспечить решение задачи по формированию в обрабатывающей промышленности глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта товаров (работ, услуг) которых составит не менее 20% валового внутреннего продукта страны. Изменение роли промышленности на глобальных рынках должно обеспечить достижение целевых показателей экспорта: 250 млрд долл. США в целом по несырьевым неэнергетическим товарам, 50 млрд долл. США – продукции машиностроения.

Достижение цели означает, что промышленная политика должна обеспечивать опережающие темпы роста промышленного производства по отношению к другим отраслям экономики. Если оценивать несырьевой неэнергетический промышленный экспорт в 2017 г. на уровне 134,2 млрд долл. США, то для достижения целевого значения необходим ежегодный прирост экспорта промышленности не менее, чем на 8-9% (таблица 2).

Таблица 2. Необходимые темпы увеличения несырьевого экспорта
Table 2. Necessary rates of increase in non-commodity exports

	Объем, млрд долл. США			Среднегодовой рост, %
	2017	2018	2024	
Несырьевой неэнергетический экспорт	134,2	152,9	250,0	9,3%
Экспорт промышленности	113,5	129,9	205,0	8,8%
Экспорт АПК	20,7	23,0	45,0	11,7%

Источник: ФТС России, расчёты автора

Это, в свою очередь, означает, что для промышленности, в настоящее время не обладающей достаточным запасом конкурентоспособных свободных мощностей, потребуется активное расширение производства, ориентированного на мировой рынок. Необходимые темпы роста могут быть оценены на основе простой модели.

При общем объёме отгруженных обрабатывающей промышленностью товаров, работ, услуг за 2017 г. в размере 36,3 трлн рублей¹ (порядка 623 млрд долл. США), общая доля экспорта промышленности в объёме выпуска российских обрабатывающих производств составляет около 18%. Рост российского ВВП в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 г. и среднесрочную перспективу 2018-2020 гг. был оценен Минэкономразвития России на уровне порядка 2,2%-3,1% в целевом сценарии развития экономики. Если предположить, что внутренний спрос будет расти ежегодно с темпом, близким к прогнозной динамике ВВП, то есть 3%, то для удовлетворения потребностей внутреннего потребления и выполнения экспортных обязательств потребуется ежегодный прирост промышленного производства на уровне более 4% (таблица 3).

Таблица 3. Необходимые темпы увеличения промышленного производства
Table 3. Necessary rates of increase in industrial production

	Объем, млрд. долл. США		Среднегодовой рост, %
	2017	2024	
Экспорт	113,5	205,0	8,8%
Внутреннее потребление	509,5	626,6	3,0%
Всего производство	623,0	831,6	4,2%

Источник: расчёты автора

Таким образом, ускоренное расширение экспорта должно сопровождаться ростом выпуска, очевидно превышающим планку в 4% в год. Потребность в опережающем характере развития по крайней мере ключевых ориентированных на экспорт отраслей промышленности в данном случае становится очевидной.

Задачи формируются в форме ответов на существующие вызовы и риски и представляют собой направления реализации промышленной политики по всему жизненному циклу продукции: технологическая для создания товаров, инвестиционная для создания производства, инфраструктурная в интересах производства и сбыта, внешнеторговая для формирования и развития глобальных рынков для российской продукции. С учётом необходимости концентрации усилий, к числу задач промышленной политики можно отнести как определение

¹ Объём отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по отдельным видам экономической деятельности Российской Федерации. Данные по ОКВЭД2 (КДЕС Ред. 2). Росстат, официальный интернет-ресурс. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/otgruz_17-18.xlsx (дата обращения 16.08.2018)

возможных ключевых отраслей и направлений, способных обеспечить рост производства и экспортную экспансию, так и подстройку набора мер поддержки под требования отраслей и внешние условия (глобальные тренды и риски).

Особенности перспективной промышленной политики

Для каждого из направлений уже в ближайшие один-два года потребуется актуализация как документов стратегического планирования, так и набора инструментов промышленной политики.

Для технологической политики необходим переход от отраслевых принципов управления к платформенным, как более отвечающим требованиям инновационного технологического развития. Традиционные линейные (иерархические) модели управления не справляются с изменениями в экономике: «Четвёртая промышленная революция» предполагает переход на тотальную цифровизацию технологий, отказ от линейных технологических цепочек в пользу сетевых и многосторонних рынков. Необходимость учёта и увязки технологических платформ и промышленной политики отмечается, в частности, С.В. Ореховой [4; 5]: «форматирование» рынков цифровыми платформами приводит к необходимости изменения промышленной политики, пока что носящей преимущественно отраслевой характер. Контекст развития промышленной политики на платформенных принципах в целом соответствует вызовам Стратегии научно-технологического развития России до 2035 г. и предполагает развитие платформенных технологий управления – распределённых цифровых систем, обеспечивающих на основе единых стандартов проведение всех операций, необходимых для управления производственной деятельностью.

Для инвестиционной промышленной политики необходимы формирование набора допустимых инструментов поддержки, оценки потребности отраслей в получении государственного финансирования, выделение и устранение нефинансовых препятствий для инвестирования, формирование пакета решений, обеспечивающих развитие соответствующей сферы, а также связанных с промышленным производством сервисных процессов.

В инфраструктурной сфере с учётом решения задач развития промышленности потребуется решение задач по согласованию положений документов стратегического развития промышленности, Энергетической стратегии, Транспортной стратегии Российской Федерации, а также развития регионального стратегического планирования развития промышленности (повышение качества, гармонизация и поддержка региональных программ и стратегий развития промышленности). Для оживления процессов взаимодействия между субъектами Российской Федерации в вопросах промышленного развития, согласования разрозненных усилий по промышленному развитию необходимо ориентироваться на активизацию роли федеральных округов, с рассмотрением последних в качестве «промышленных округов».

В силу целевой экспортной экспансии наиболее важным является развитие внешнеторговой составляющей промышленной политики. Внешнеторговая политика должна учитывать не слишком высокие темпы роста глобального спроса и усиление конкуренции, связанное с платформенными решениями. Ускоряющееся развитие глобальных цифровых платформ может привести к монополизации инфраструктуры мировой торговли и смещению сферы получения прибыли из производства в продажи и сервис, как это уже происходит на отдельных потребительских рынках и в сфере услуг населению. При реализации сценария доминирования «цифровой платформенной монополии» усилия по выходу на внешние рынки окажутся безрезультатными даже при существенной государственной поддержке, особенно если речь будет идти о товарной составляющей несырьевого экспорта. Если создаваемые сегодня иностранными государствами препятствия технологического характера в основном связаны со стандартизацией, ограничения которой так или иначе могут преодолеваются, выполнение требований цифровой платформы сохраняет выход на зарубежные рынки, но не позволяет извлекать из мировой торговли прибыль. Внешнеторговая политика, тем самым, будет учитывать вероятность появления доминирующих платформенных решений, или же прямо способствовать их формированию в Российской Федерации и в интересах российской промышленности. Одновременно потребуются смещение акцентов с продажи промышленных товаров в сторону реализации комплексных решений, объединяющих товар и связанные услуги, от продаж в рамках ЕРС (ЕРСМ) контрактов до сервиса и обслуживания.

Усилия по развитию международных связей и поддержке экспорта промышленной продукции будут предприняты в отношении максимально возможного круга стран с учётом возможных политических рисков. Возможность присоединения российских торговых партнёров к числу сторонников антироссийских санкций будет учитываться как риск, но не безусловный отказ от сотрудничества. Активное отстаивание интересов промышленности на межгосударственном уровне, продвижение национальной продукции и, что не менее важно, использование сравнительных преимуществ внутрироссийского производства для производства продукции под запрос иностранных партнёров должны стать основой российской международной деятельности. Государство здесь будет выступать как активный лоббист, действующий через систему торговых правительств и учитывающий экономический эффект от межправительственных соглашений. Особое внимание будет сосредотачиваться на продвижение крупных инвестиционных проектов в сфере строительства транспортной и энергетической инфраструктуры.

Российская Федерация будет действовать как защитник интересов национальной промышленности. Учитывая, что часто препятствиями для экспорта становятся не только недоработки российской экспортной политики, но и действия торговых партнёров, со стороны государства требуется всесторонняя политическая поддержка. Государству необходимо оказывать помощь экспортерам

по вопросам расследований, проводимых зарубежными странами с целью введения защитных мер в отношении продукции российских производителей. Мировые рынки всегда находились и будут находиться под прессингом со стороны политической сферы. В этих условиях политические решения будут увязываться с поставками продукции не только в оборонной сфере, но и в части поддерживаемых государством гражданских отраслей. Объективные условия торгово-экономических отношений с зарубежными странами и участия в международной производственной кооперации таковы, что наиболее перспективными торговыми партнёрами России по крайней мере в среднесрочном периоде станут развивающиеся страны.

Механизмы и направления внешнеторговой, экспортной политики будут формироваться в зависимости от препятствий и проблем, преодолеваемых экспортёрами. В отличие от традиционного способа продвижения продукции через выставки и конференции, акцент будет сделан на обеспечении возможностей массового экспорта через три основных канала: платформенные решения, в том числе национальные, инвестиционные проекты (на основе ЕРС (ЕРСМ) контрактов) и межгосударственные соглашения, поддержанные широким распространением связанного финансирования. Будет продолжено реформирование российских торговых представительств, обеспечено признание иностранными партнёрами отечественных стандартов и сертификатов, активизировано использование механизмов ВТО для отстаивания интересов России.

Дорожная карта новой промышленной политики

Целевые ориентиры Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» сформированы до 2024 г. Это оставляет совсем небольшое окно возможностей для актуализации и обновления промышленной политики. При продолжительности большинства инвестиционных проектов в промышленности порядка трёх-пяти лет на построение сбалансированной и отвечающей поставленным задачам системы инструментов промышленной политики остаётся совсем немного времени. В основу дорожной карты внедрения нового образа промышленной политики должно лечь обновление ключевых документов стратегического планирования уже до конца 2018 г. В 2019 г. новые и обновлённые инструменты промышленной политики должны уже работать в полную силу.

Список литературы:

1. Воробьёва И.Г., Валиева А.Ю. Влияние санкций на промышленную политику и инвестиционный климат России // Инновационные технологии в машиностроении, образовании и экономике. 2018. Т. 14. № 1-2 (7). С. 38-40.

2. Дёмина Е.С. Государственная промышленная политика. В сборнике: Экономическая безопасность: правовые, экономические, экологические аспекты / Курск: Изд-во «Университетская книга», 2017. С. 102-105.
3. Мантуров Д.В. Эволюция подходов к государственному управлению промышленностью в период с 1995 по 2015 год // Экономическое развитие в России. 2017. № 1. С.40-48.
4. Орехова С.В. Новая промышленная политика в условиях развития технологических платформ // Материалы IV всероссийского симпозиума по региональной экономике. Екатеринбург: Институт экономики Уральского отделения РАН, 2017. С. 78-83.
5. Орехова С.В. Технологические платформы и новая промышленная политика в России // Journal Of Economic Regulation. 2007. Т.8. №4. С. 6-19.
6. Полякова В.А. Принципы управления промышленной политикой // Цифровая экономика и «Индустрия 4.0»: проблемы и перспективы труды научно-практической конференции с международным участием. 2017. С. 202-206.
7. Промышленная политика в цифровой экономике: проблемы и перспективы // Труды научно-практической конференции с международным участием / под ред. А.В. Бабкина. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, 2017. 699 с.
8. Промышленная политика в эпоху цифровой трансформации экономики: монография / под ред. С.А. Толкачева. 204 с. М.: КНОРУС, 2018. 204 с.
9. Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди мнящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8. № 4. С. 6-23.
10. Тамбовцев В.Л. Промышленная политика: к новому пониманию // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. № 5 (73). С. 55-67.

Об авторе:

Денис Валентинович Мантуров – к.э.н., министр, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, 109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7.
E-mail: manturov@minprom.gov.ru.

ON THE INDUSTRIAL POLICY OF RUSSIA FOR 2018-2030

D.V. Manturov
DOI 10.24833/2071-8160-2018-4-61-7-22

Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation

The article deals with the development of industrial policy in the Russian Federation in the coming years. The subject matter is the key challenges for the industrial development of Russia on the time horizon of 2018-2030, the risks and conditions for the Russian industrial policy and for its possible strategic alternatives. The research methodology is based on structuring the factors that shape the state industrial policy and bringing them into line with the existing or prospective elements of the policy. For the prospective industrial policy, I consider the emerging approaches in state authorities and the expert community.

The main results include the following. The global risks of strengthening sanctions are the most important factors to consider during the implementation of industrial policy in Russia. Among the possible strategic policy alternatives, it is expedient to implement an intermediate variant between «the basis of economic development and the key source of budget

revenues» and «the means of diversifying the risks of the Russian economy». It involves concentration of resources on building long-term global competitive positions. Achieving this aim in terms of export volume requires constant high growth rates of industrial production – at least 4.2% per year. The industrial policy should be concentrated on several key directions (technological policy, investment, foreign trade, etc.) with a general export-oriented approach. For each of the directions, updating of both strategic planning documents and a set of industrial policy instruments will be required in the next 1-2 years. With the 3-5 years duration period of most investment projects in industrial sector, the roadmap for implementing a new model of industrial policy should be updated by the end of 2018. This timeframe limits or forbids the development and use of tools that require substantial changes in legal regulation.

Key words: industrial policy, export, import substitution, strategic planning

References

1. Vorobeva I.G., Valieva A.Yu. Vliyanie sanktsiy na promyshlennuyu politiku i investitsionnyy klimat Rossii [The influence of sanctions on industrial policy and the investment climate in Russia]. *Innovatsionnye tekhnologii v mashinostroenii, obrazovanii i ekonomike*, 2018, no. 1-2 (7), pp. 38-40 (in Russian).
2. Demina Ye.S. Gosudarstvennaya promyshlennaya politika [State industrial policy]. *Ekonomicheskaya bezopasnost: pravovye, ekonomicheskie, ekologicheskie aspekty* [Economic security: legal, economic, environmental aspects]. Kursk, Universitetskaya kniga Publ., 2017, pp. 102-105 (in Russian).
3. Manturov D.V. Evolyutsiya podkhodov k gosudarstvennomu upravleniyu promyshlennostyu v period s 1995 po 2015 god [Evolution of Approaches to the State Administration of Industry in the Period from 1995 to 2015]. *Ekonomicheskoe razvitie v Rossii*, 2017, no. 1, pp. 40-48 (in Russian).
4. Orekhova S.V. Novaya promyshlennaya politika v usloviyakh razvitiya tekhnologicheskikh platform [New industrial policy in the conditions of development of technological platforms]. *Materialy IV vserossiyskogo simpoziuma po regionalnoy ekonomike* [Proc. of the IV All-Russian Symp. on Regional Economics]. Yekaterinburg, Institut ekonomiki Ural'skogo otdeleniya RAN Publ., 2017, pp. 78-83 (in Russian).
5. Orekhova S.V. Tekhnologicheskie platformy i novaya promyshlennaya politika v Rossii [Technological platforms and new industrial policy in Russia]. *Journal Of Economic Regulation*, 2007, vol. 8, no. 4, pp. 6-19 (in Russian).
6. Polyakova V.A. Printsipy upravleniya promyshlennoy politikoy [The principles of management of industrial policy]. *Tsifrovaya ekonomika i «Industriya 4.0»: problemy i perspektivy trudy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem* [Digital Economy and Industry 4.0: Problems and Prospects. Proc. of the Scientific Conference with International Participation], 2017, pp. 202-206 (in Russian).
7. Promyshlennaya politika v tsifrovoy ekonomike: problemy i perspektivy [Industrial policy in the digital economy: problems and prospects]. *Trudy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem* [Proc. of the Scientific Conference with International Participation]. Ed. by A.V. Babkina. Sankt-Peterburg, Sankt-Peterburgskiy politekhnicheskii universitet Petra Velikogo Publ., 2017. 699 p. (In Russian)
8. *Promyshlennaya politika v epokhu tsifrovoy transformatsii ekonomiki* [The industrial policy of the age of digital transformation of economy]. Ed. by S.A. Tolkachev. Moscow, KNORUS Publ., 2018. 204 p. (In Russian)
9. Simachev Yu., Kuzyk M., Kuznetsov B., Pogrebnyak Ye. Rossiya na puti k novoy tekhnologicheskoy promyshlennoy politike: sredi manyashchikh perspektiv i

fatalnykh lovshek [Russia is on the way to the new technological industrial policy: alluring prospects and fatal traps]. *Forsayt*, 2014, vol. 8, no. 4, pp. 6-23 (in Russian).

10. Tambovtsev V.L. Promyshlennaya poli-

tika: k novomu ponimaniyu [Industrial policy: to the new understanding]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Izvestiya of Ural State University of Economics*, 2017, no. 5 (73), pp. 55-67 (in Russian).

About the author:

Denis V. Manturov – Ph.D. in Economics, Minister of Industry and Trade of the Russian Federation. Kitaygorodsky Pr, 7, Moscow, 109074, Russia.

E-mail: manturov@minprom.gov.ru.