

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В 2010-х гг.

Мантуров Д.В., Никитин Г.С., Осьмаков В.С.*

Аннотация

Предметом исследования является развитие промышленной политики с 2010 г. по настоящее время. На основе структуризации основных мероприятий, связанных с промышленной политикой, выявления, описания и объяснения причин основных действий, предпринятых государством, объясняется компоновка российской промышленной политики на современном этапе с точки зрения применяемых мер и инструментов. Ситуация, сложившаяся в российской промышленности после окончания острой фазы мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., потребовала, с одной стороны, поиска новых моделей развития промышленности, а с другой – усиления роли государства. За стартовую точку исследуемого периода принимается 2010 год, отдельно рассматриваются меры и мероприятия 2010–2011 гг. (преодоление посткризисных явлений и восстановление экономического роста), 2012–2014 гг. (стагнация и поиск новых точек роста) и с 2015 г. по настоящее время (импортозамещение, эффект санкций, необходимость новой промышленной политики). Отмечаются и выносятся на обсуждение основные проблемы промышленной политики на современном этапе: нерешенные структурные проблемы российской экономики, малый масштаб механизмов поддержки промышленности, консервация текущего состояния неэффективных производств. В данных условиях создание конкурентоспособной национальной промышленности возможно лишь при одновременном проведении институциональных реформ (с формированием благоприятной инвестиционной среды) и ощутимом наращивании объемов государственной поддержки с параллельной настройкой уже имеющихся инструментов регулирования. Статья является последней из цикла, посвященного анализу управления развитием деятельности в сфере промышленности за последние 25 лет. Целью этого цикла видится оценка регулирования промышленности в Российской Федерации и формирование условий для создания новой стратегии промышленного развития Российской Федерации.

Ключевые слова: промышленная политика; государственное регулирование; импортозамещение; промышленный комплекс в 2010-е годы; государственные программы.

* Мантуров Денис Валентинович – кандидат экономических наук, Министр промышленности и торговли Российской Федерации. Адрес: Министерство промышленности и торговли РФ. 109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7. E-mail: Manturov@minprom.gov.ru

Никитин Глеб Сергеевич – кандидат экономических наук, Первый заместитель министра. Адрес: Министерство промышленности и торговли РФ. 109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7. E-mail: NikitinGS@minprom.gov.ru

Осьмаков Василий Сергеевич – кандидат экономических наук, Заместитель министра. Адрес: Министерство промышленности и торговли РФ. 109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7. E-mail: Vosmakov@minprom.gov.ru

Ситуация, сложившаяся в российской промышленности после окончания острой фазы мирового финансового кризиса, потребовала, с одной стороны, поиска новых моделей развития промышленности, а с другой – усиления роли государства. Если в 1998 г. экономику «спасла» недогрузка производственных мощностей, то к 2008 г. они были загружены уже практически полностью (Астафьева, Бобылев, Изряднова, 2009, с. 204). В результате кризиса наблюдались падение спроса на продукцию российской промышленности, отказ предприятий от расширения объемов производства и сокращение инвестиционных программ. Точечная поддержка отраслей, характерная для предыдущего десятилетия, не могла кардинально улучшить динамику производства и нивелировать кризисные явления (Мау, 2016а). Возникла необходимость включения в действующие схемы государственной поддержки элементов горизонтального регулирования.

Развитие промышленной политики 2010-х можно разделить на три периода: 2010–2011 гг. – посткризисное восстановление, поиск новых источников роста и умеренная бюджетная политика; 2012–2014 гг. – реиндустриализация в условиях бюджетного дефицита; с 2015 г. по настоящее время – импортозамещение и поддержка экономики в неблагоприятных внешнеэкономических условиях (Симачев и др., 2014b; Идрисов, 2016).

2010–2011 гг.

После глубокого падения в 2009 г. (на 11,3% по сравнению с предыдущим годом) индекс промышленного производства в 2010 г. составил уже 107,3% (Росстат, 2016). Индекс предпринимательской уверенности на протяжении всего 2010 года рос и к началу 2011-го достиг максимума, однако после этого началось его снижение; в течение четырех месяцев его значения находились в отрицательной зоне, затем полгода – в районе нуля, и только в декабре было отмечено улучшение (ГУ ВШЭ, 2011). Аналогичную картину в 2010–2011 гг. демонстрировал индекс промышленного оптимизма¹: пик оптимистичного настроения в промышленности пришелся на октябрь 2010 г., после чего началось его снижение. Таким образом, к концу 2011 г. промышленность находилась в несколько худшем положении, чем годом ранее, выход ее из кризиса замедлился (Цухло, 2012). Основными препятствиями для промышленного развития были недостаточный спрос на продукцию предприятий внутри страны, недостаток собственных финансовых ресурсов и источников заемного финансирования, высокий уровень налогообложения.

Главными задачами промышленной политики в 2010–2011 гг. стали преодоление посткризисных явлений и восстановление экономического роста. В этот период Министерство промышленности и торговли Российской Федерации продолжило работу по формированию отраслевых стратегий, начавшуюся с 2004 г. и активно проводившуюся в 2008–2009 гг.; были разработаны стратегии развития тяжелого и сельскохозяйственного машиностроения, энергомашиностроения, автомобильной промышленности². Таким образом, продолжалось активное использование инструментов вертикальной промышленной политики (Идрисов, 2016).

Параллельно шла работа по уменьшению в федеральном бюджете доли непрограммных расходов (изначально более 90%). Федеральные целевые программы (ФЦП), которые составляли важную ресурсную основу реализации отраслевых стратегий в 2000-е гг., сыграли свою позитивную роль в промышленном развитии, способствуя, в частности, успешной реализации ряда крупномасштабных проектов (например, в рамках Энергетической стратегии России на период до 2020 г.³) и процессам модернизации в отдельных отраслях. Вместе с тем ФЦП обладали и очевидными недостатками: разнонаправленность целей, отсутствие четких приоритетов, слабая взаимосвязь между целями, задачами и конкретными мероприятиями ФЦП, недостаточная координация ведомств при реализации различных ФЦП, отсутствие механизмов обратной связи и т.д. (Кузык, Симачев, Чулок, 2005). Кроме того, ФЦП выступали сугубо инструментом финансирования капитальных вложений и НИОКР, что в отсутствие адекватного целеполагания приводило лишь к расширению материально-технической базы предприятий без сопутствующего роста производительности и повышения качества и конкурентоспособности выпускаемой продукции.

Исправить указанные недостатки были призваны государственные программы – документы стратегического планирования, объединяющие ФЦП и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти⁴. Механизм, в котором ФЦП и подпрограммы были объединены в госпрограммы в соответствии с приоритетами государственной политики, был важен для целей повышения эффективности бюджетной системы в соответствии с принципами программно-целевого финансирования госрасходов и бюджетирования, ориентированного на результат (Осьмаков, 2014). ФЦП сами по себе не могли обеспечить выполнение данных принципов, так как покрывали очень небольшой процент бюджетных расходов, однако они являлись достаточно надежным инструментом, чтобы отказываться от них полностью. В этом смысле решение о запуске государственных программ стало компромиссом, позволившем одновременно привести бюджет к программному виду и сохранить ФЦП, присвоив им статус, равнозначный статусу подпрограммы (Удовенко, 2012). Отдельные исследователи между тем отмечали низкую эффективность госпрограмм, которые в итоге стали «дополнительной бюрократической надстройкой» в федеральном бюджете (Симачев и др., 2014b).

В период 2010–2011 гг. также начинается активный поиск новых источников экономического роста (Гохберг и др., 2013). Вертикальная промышленная политика дополняется горизонтальными инструментами, активно развивается государственная инновационная политика. В 2010 г. создается инновационный центр «Сколково», определяемый законом как «совокупность инфраструктуры территории инновационного центра “Сколково” и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры»⁵. В 2011 г. крупнейшими компаниями с государственным участием разрабатываются и утверждаются программы инновационного развития, включающие планы

по формированию корпоративных систем управления инновациями, росту финансирования исследований и разработок, расширению кооперации в научной и инновационной сферах, а также повышению экономической эффективности деятельности компаний в целом (Гершман, 2013). В этом же году принимается Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года⁶, вобравшая в себя многие элементы горизонтальной промышленной политики и ставившая амбициозные цели инновационного развития отечественных предприятий. Стратегия послужила основой для формирования технологических платформ, инновационных территориальных кластеров и других элементов национальной инновационной системы (Воронин, Шегельман, Шукин, 2015). Вместе с тем ее реализация носила в значительной степени формальный характер из-за недостатка координации и фактического взаимодействия между ведомствами, а также отсутствия достаточных стимулов для инновационной деятельности в реальном секторе⁷. Ряд важных целевых индикаторов, запланированных Стратегией на первом этапе ее реализации, достигнут не был⁸, а ее актуализированный вариант⁹ в этом отношении стал носить более сдержанный характер.

Одним из инструментов сближения науки и производства стало Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218¹⁰ – аналог «инновационных ваучеров»¹¹, получивших широкое распространение за рубежом. Субсидии, выделяемые промышленным предприятиям в соответствии с данным постановлением, не являются инновационными ваучерами в строгом понимании: они предоставляются при условии выполнения участниками ряда требований и только в пределах указанных в конкурсной документации приоритетных направлений. Кроме того, в отличие от ваучера, который можно вернуть в случае недостаточной результативности проекта, субсидия выдается до того, как становится возможным определить степень его успешности. Цель предоставления субсидий по Постановлению № 218 также существенно отличается от назначения инновационных ваучеров в Европе: если первые нацелены прежде всего на стимулирование исследовательской и инновационной активности вузов с ориентацией на нужды реального сектора, то последние применяются в основном для привлечения малого и среднего бизнеса к инновационной деятельности и повышения его конкурентоспособности. Несмотря на некоторые недостатки, связанные в первую очередь с прозрачностью отбора получателей субсидии, данный механизм стал одним из немногих примеров достаточно успешной адаптации зарубежного опыта к российским реалиям (Киселев, Яковлева, 2012; Самсонов, 2013). В дальнейшем этот опыт был частично использован при разработке Минпромторгом России Постановления Правительства Российской Федерации № 1312, регламентирующего субсидирование НИОКР: средства данной субсидии могут быть направлены в том числе на выполнение НИОКР организациями-соисполнителями.

В 2010–2011 гг. получили развитие важные для промышленной политики процессы, связанные с интеграцией России в международное экономическое пространство. В 2010 г. вступил в силу Таможенный кодекс Таможенного со-

юза (ТС). Таким образом, у стран-участников ТС появился единый нормативный правовой акт, устанавливающий для них общие основы таможенного права, а с 2011 г. все таможенные операции были вынесены на границы ТС, что при должном соблюдении законодательства существенно упрощало проведение внешнеторговых операций. В это же время были подписаны ключевые документы по созданию Единого экономического пространства (ЕЭП), а на его базе образован Евразийский экономический союз (ЕАЭС). В 2010 г. принято Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий, призванное обеспечить странам-членам равные конкурентные условия в промышленности, которое стало одним из ключевых документов промышленной политики ЕАЭС. В Соглашении содержится определение понятия промышленных субсидий, проводится разграничение между разрешенными, специфическими и запрещенными субсидиями. Его недостатком является слабо проработанный механизм контроля за соблюдением предъявляемых требований. В главный после Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) регулирующий орган ТС, ЕАЭС и ЕЭП – Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК), созданную в 2011 г., – входит Коллегия по промышленности и агропромышленному комплексу, основная деятельность которой состоит в формировании предложений по дальнейшей интеграции стран-участников в сфере промышленной политики. В частности, Коллегия проводит работу по созданию евразийских технологических платформ (ЕТП) и промышленных кластеров. К 2015 г. было создано восемь пилотных ЕТП, разрабатываются и формируются Евразийская сеть трансфера технологий, Евразийская сеть промышленной кооперации и субконтракта-ции и ряд других инструментов взаимодействия в сфере промышленности. Департаментом промышленной политики (структурное подразделение Коллегии) также была проведена работа по анализу действующих на тот момент программ развития промышленности стран-участников, поиску возможностей для координации этих мер на уровне ТС и ЕЭП и изучению опыта промышленной кооперации таких объединений, как Европейский союз, МЕРКОСУР, НАФТА, АТЭС. Обобщенные результаты данной работы легли в основу принятого в 2013 г. Решения ВЕЭС № 40¹², в котором определялись приоритетные для промышленного сотрудничества отрасли и направления. Основой успеха промышленной интеграции в рамках ТС и ЕЭП являются прежде всего длительная совместная история и наличие налаженных экономических связей между участниками (ЕЭК, 2015). Объединение в рамках ТС и ЕЭП также позволяло передать полномочия по осуществлению ряда протекционистских мер на наднациональный уровень. И хотя сейчас процесс передачи идет неравномерно из-за наличия некоторых внутренних противоречий между участниками, деятельность в данном направлении продолжает активно развиваться (Идрисов, 2016).

С момента подписания протокола о присоединении к Марракешскому соглашению в конце 2011 г. началось активное проведение мероприятий по вступлению России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Процесс присоединения неизбежно предполагал существенное преобразование российского экономического законодательства, в том числе регулирующие-

го сферу промышленности. Реформирование должно было происходить в двух направлениях: во-первых, ратификация соглашений ВТО означала принятие российской стороной целого ряда обязательств, прежде всего по обеспечению благоприятных условий торговли со всеми членами ВТО. Во-вторых, ужесточение конкуренции между отечественными предприятиями и иностранными компаниями, для которых снижались барьеры входа на российский рынок, требовало принятия мер по поддержке первых, которые бы, с одной стороны, эффективно стимулировали и развивали производство, а с другой – не противоречили обязательным документам ВТО. Такое «двойное» ограничение существенно сужает круг возможных методов и инструментов поддержки: фактически, из разрешенных видов субсидирования в распоряжении членов ВТО находятся только те, которые можно отнести к инструментам горизонтальной промышленной политики (поддержка НИОКР, регионального развития и т.п.). Таким образом, с момента вступления России в ВТО все меры промышленной политики страны должны быть направлены на повышение общей конкурентоспособности экономики. Вместе с тем проводимая в это же время работа над формированием ЕЭП осуществлялась на основе противоположных принципов: целый ряд соглашений, заключенных в рамках евразийских объединений, базируются на отраслевом подходе и вертикальных ограничениях (Идрисов, 2016). Соответственно, влияние международных организаций на промышленную политику России носит противоречивый характер.

В целом развитие российской промышленности в 2010–2011 гг. характеризовалось поиском новых драйверов роста и повышенным вниманием к стимулированию инновационного развития. Было создано множество новых инструментов технологической и инновационной политики, которые должны были способствовать формированию «новой» экономики в долгосрочной перспективе. Между тем существенного улучшения ситуации в промышленности не наблюдалось. Системная промышленная политика на уровне государства (с четкими целями и приоритетами, понятными функциями, ответственностью и полномочиями ключевых игроков, набором инструментов, подкрепленных адекватными ресурсами) по-прежнему отсутствовала.

2012–2014 гг.

С 2012 г. в отечественной промышленности начался период стагнации. Руководители предприятий отмечали, что главными препятствиями ведения экономической деятельности были недостаточный спрос на внутреннем рынке, изношенность основных фондов и оборудования, недостаток квалифицированных кадров, конкурирующий импорт (НИУ ВШЭ, 2012, 2013, 2015, 2016а). Особенно трудная ситуация сложилась в обрабатывающей промышленности и, в частности, на предприятиях машиностроения. В продукции инвестиционного спроса (строительные материалы, машины, электрооборудование, электронное и оптическое оборудование) кризисный спад так и не был преодолен (Изряднова, 2013). В 2012–2013 гг. замедлил-

ся рост инвестиций в основной капитал (Изряднова, 2014), рост индекса промышленного производства практически остановился (Росстат, 2016). 2013 год был охарактеризован как «худший этап развития промышленности за весь посткризисный период» (НИУ ВШЭ, 2013, с. 3; Цухло, 2014).

Негативные тенденции, проявившиеся в российской экономике, вынуждали государство продолжать поиск новых точек роста. На первый план вышла идея поддержки высокотехнологичных отраслей и улучшения условий ведения бизнеса. В 2012 г. Президентом Российской Федерации был принят Указ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», предусматривающий введение до 2018 г. ряда мер, направленных в том числе на поддержку промышленности и укрепление инновационного потенциала.

В 2012 г. Минпромторгом России велась активная работа по формированию отраслевых госпрограмм. Утверждается государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (в первой редакции включала 17 подпрограмм, ориентированных на различные отрасли)¹³, основной целью которой становится создание конкурентоспособной, структурно сбалансированной промышленности, инновационной инфраструктуры для развития новых отраслей, интеграция российской промышленности в мировую технологическую среду. В числе приоритетов программы были отрасли промышленности, сгруппированные по типу рынков: новые рынки (на момент утверждения программы к ним относились композиты, а также редкие и редкоземельные материалы); традиционные рынки, продукция которых ориентирована на потребительский сектор (автопром, легкая промышленность и народные художественные промыслы); и традиционные рынки, продукция которых ориентирована на инвестиционный спрос (металлургия, различные виды машиностроения, лесная промышленность и химический комплекс). Впоследствии к перечню отраслевых приоритетов (и соответствующих подпрограмм) добавилась индустрия детских товаров, а также промышленные биотехнологии, инжиниринг и промышленный дизайн – межотраслевые направления деятельности, обеспечивающие устойчивое развитие экономики в долгосрочной перспективе.

Поскольку опыт формирования госпрограмм практически отсутствовал, в первую версию документа на протяжении 2013–2014 гг. вносились изменения, связанные с появлением новых требований к методологии формирования госпрограмм, разработкой новых подпрограмм и инструментов господдержки. В 2014 г. госпрограмма «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» была существенным образом переработана¹⁴. Помимо включения в нее дополнительных подпрограмм практически в пять раз выросли объемы бюджетного финансирования (в большой степени за счет увеличения поддержки автомобильной промышленности), добавились новые индикаторы и мероприятия. Основным механизмом бюджетного финансирования стали субсидии, в то время как расходы на НИОКР и капиталовложения несколько утратили свое значение. Несмотря на ряд недостатков (связанных в первую очередь с недофинансированием ряда программных мероприятий), госпрограмма в ее действующей редакции ока-

залась достаточно эффективным инструментом управления промышленностью в кризисных условиях, особенно с учетом ограничений, накладываемых членством России в ВТО и ЕАЭС.

В 2012 г. также были приняты госпрограммы по развитию авиационной промышленности, судостроения, электронной и радиоэлектронной промышленности, фармацевтической и медицинской промышленности (большинство из них по вышеупомянутым причинам были актуализированы в 2014 г.).

Повышенное внимание государства к поддержке высокотехнологичных секторов экономики проявилось в том числе в создании «дорожных карт» развития новых индустрий (биотехнологий, инжиниринга и промышленного дизайна, композитных материалов, фотоники, информационных технологий)¹⁵. Данные документы не являлись «технологическими дорожными картами» в научном значении данного термина (т.е. не отражали траектории перспективного поэтапного развития технологий, продуктов, услуг и рынков (Соколов, 2007)), а фактически представляли собой планы отдельных мероприятий по поддержке развития межотраслевых (горизонтальных) видов экономической деятельности. Несмотря на «формальный» характер многих мер, вошедших в «дорожные карты», сам факт появления этих документов является заметным сдвигом в реализуемой государством промышленной политике в сторону новых перспективных рынков и секторов экономики (Симачев и др., 2014b). Вместе с тем уже сейчас можно констатировать, что объемы финансирования реализации «дорожных карт» явно недостаточны для достижения запланированных в них целей.

В русле общего вектора сближения промышленной, научно-технологической и инновационной политики в 2013 г. Минпромторгом России велась разработка нового инструмента поддержки исследований и разработок на производстве – субсидий на компенсацию части затрат на проведение НИОКР по приоритетным направлениям гражданской промышленности¹⁶. Особенностью данной субсидии стало то, что для получения поддержки НИОКР необходимо было их осуществление в рамках комплексных инвестиционных проектов с последующим производством конкурентоспособной продукции (причем проекты должны были финансироваться не менее чем на 30% за счет собственных средств организации). Еще одним аспектом Постановления № 1312, связывающим его с ранее апробированным механизмом Постановления № 218, является возможность расходования субсидии на компенсацию части затрат на исследования и разработки, выполненные привлеченными организациями (соисполнителями).

К схожему классу мер, разработанных Минпромторгом России, относится и Постановление Правительства Российской Федерации от 03.01.2014 № 3 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2014–2016 гг. на реализацию новых комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности» в рамках подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы» государственной программы Российской Федерации «Развитие

промышленности и повышение ее конкурентоспособности». В этом же году была утверждена «Программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории РФ на основе проектного финансирования»¹⁷, устанавливающая порядок отбора инвестиционных проектов, российских кредитных и международных финансовых организаций для участия в Программе и порядок предоставления государственных гарантий по кредитам.

Таким образом, в 2012–2014 гг. формировался широкий набор новых инструментов промышленной политики. При этом отсутствовала законодательная рамка, которая бы упорядочивала эти инструменты и задавала общий вектор их применения, разграничивала полномочия участников формирования промышленной политики. Такой рамкой стал Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», принятие которого явилось важной вехой в истории развития промышленной политики России. В Законе впервые были определены ключевые понятия, цели и задачи, ответственные за реализацию промышленной политики органы власти; систематизированы действующие и введены новые инструменты поддержки отечественной промышленности. С точки зрения идеологии в Законе преобладает горизонтальный подход к регулированию, при котором различные меры активного государственного вмешательства вторичны по отношению к созданию благоприятных условий для инвестиций (Идрисов, 2016).

Одним из основных инструментов, предусмотренных Законом о промышленной политике, стал Фонд развития промышленности, учрежденный в 2014 г. путем реорганизации Российского фонда технологического развития в целях содействия модернизации промышленности и создания производств. Фонд оказывает поддержку предприятиям через предоставление льготных кредитов и займов под конкретные проекты. По состоянию на август 2016 г., фондом были предоставлены займы на сумму более 24 млрд руб.¹⁸.

Другим перспективным механизмом выступают специальные инвестиционные контракты (СПИК), цель которых – стимулирование инвестиций в российское производство за счет предоставления инвесторам особых условий в виде налоговых льгот и преференций на длительный период. Главной предпосылкой создания СПИК стала необходимость удержания инвесторов в период неблагоприятной экономической ситуации, повышения их доверия к государству, возможность застраховаться от изменений в законодательстве, которые могут быть принципиальными для реализации проектов.

Помимо перечисленных направлений в период 2012–2014 гг. продолжилось развитие научно-технологической и инновационной политики. Делались попытки реструктуризации и повышения результативности сектора исследований и разработок за счет реформы государственных академий наук¹⁹ и создания Федерального агентства научных организаций²⁰, выявления и поддержки «центров превосходства» (проект «5-100» по повышению глобальной конкурентоспособности ведущих российских университетов²¹, создание национального исследовательского центра им Н.Е.Жуковского²²). В 2014 г. была учреждена Национальная технологическая инициатива (НТИ), целью которой является формирование принципиально новых отраслей

промышленности и создание условий для глобального технологического лидерства России к 2035 г. Вместе с тем перспективы и подходы к реализации НТИ пока остаются в большой степени не определенными (Клыпин, 2015). Политика в сфере поддержки инноваций была направлена в том числе на малый и средний бизнес, на улучшение доступа МСП к закупкам крупных госкомпаний²³ и создание элементов инновационной инфраструктуры (центров кластерного развития, прототипирования, инжиниринга)²⁴.

С разработкой новых стратегических документов и механизмов поддержки инновационной и промышленной деятельности при отсутствии их необходимой увязки между собой все острее вставал вопрос о приоритетах промышленного развития. Круг данных приоритетов постоянно расширялся (по подсчетам исследователей (Идрисов, 2016), к 2014 г. существовало уже 24 приоритета), в связи с чем сущность приоритета как фокуса концентрации усилий государства на конкретных отраслях или секторах экономики размывалась (Симачев и др., 2014а).

С 2015 г. по настоящее время

Ухудшение внешней конъюнктуры в конце 2014 г., повлекшее за собой стремительное ослабление рубля, потребовало быстрой реакции со стороны государства. В начале 2015 г. правительство утвердило «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»²⁵, предполагавший выделение дополнительных средств из федерального бюджета на реализацию стабилизационных мер и поддержку отраслей экономики, а также сокращение бюджетных расходов в среднем на 10%. Несмотря на критику правительства в отношении непродуманности мер и неполной реализации антикризисной программы²⁶, предпринятые действия позволили стабилизировать ситуацию, хотя полностью переломить негативные тенденции не удалось (Мау, 2016b; Цухло, 2015, 2016). Серьезные опасения вызывало снижение темпов роста в обрабатывающих отраслях в сочетании с пессимистическими настроениями предпринимателей (НИУ ВШЭ, 2016а).

Неблагоприятная экономическая ситуация, в том числе введение секторальных санкций в отношении России и ответные контрсанкции, создала условия для применения политики импортозамещения (Идрисов, 2016). В ходе подготовки соответствующих мер был выявлен ряд существенных проблем, препятствующих технической модернизации отечественных производств: нехватка финансирования производства и обеспечения оборотным капиталом, недостатки таможенного регулирования, ограниченный доступ российских поставщиков к информации о заказах со стороны промышленных предприятий, отсутствие полноценной инфраструктуры продвижения продукции на экспорт и т.д. (Идрисов, 2016; Оболенский, 2015). В конце 2014 г. с принятия Плана содействия импортозамещению в промышленности²⁷ началась работа над составлением отраслевых планов импортозамещения. Формат отраслевых планов стал новацией для российской промышленной политики: в отличие от общепринятой схемы «мероприятие–срок–исполни-

тель», отраслевые планы представляли собой перечни ключевых продуктов (включая оценки импортозависимости) и, соответственно, потенциальных проектов. При этом формирование данного перечня шло «снизу», на основе предоставляемых предприятиями сведений. Всего было составлено 20 планов, содержащих более 2000 проектов, поддержка которых должна была реализовываться посредством созданных Минпромторгом России в последние годы инструментов (субсидирование НИОКР и процентных ставок по кредитам, займы Фонда развития промышленности и др.).

В целях координации действий между различными органами власти в области политики импортозамещения в августе 2015 г. была учреждена Правительственная комиссия по импортозамещению²⁸. В ее составе действуют две подкомиссии – по гражданским отраслям и оборонным отраслям промышленности, – деятельность которых направлена на корректировку уже существующих программ импортозамещения и решение вопросов, связанных с выполнением инвестиционных проектов компаний с госучастием.

Несмотря на сложные экономические условия (отсутствие незагруженных производственных мощностей и рабочей силы, неблагоприятный инвестиционный климат (Maу, 2016а; Евтушенков, 2015)) и достаточно короткое время, прошедшее с момента запуска программы импортозамещения, в ряде производств (машиностроение, фармацевтика, бытовая химия) удалось выйти на положительную динамику с точки зрения снижения импортозависимости (Изряднова, 2016). Вместе с тем влияние импорта на российскую промышленность все еще весьма высоко: например, в производстве машин и оборудования – 38,1%, в производстве транспортных средств и оборудования – 36,9% и т.д. (Идрисов, 2016).

Если оценивать весь пакет принятых в 2010–2016 гг. мер, следует отметить ряд позитивных моментов. Улучшилась степень согласованности действий между ведомствами, ответственными за принятие решений в сфере промышленности, что, в свою очередь, привело к формированию более целостной промышленной политики. Определенные успехи были достигнуты в развитии национальной инновационной системы и стимулировании инновационной деятельности. На этом фоне наиболее результативными (в особенности в сложившихся политических и экономических реалиях) оказались действия Минпромторга России по созданию и внедрению спектра инструментов поддержки промышленности и основы для них в виде Закона о промышленной политике. В условиях общеэкономического спада и жестких бюджетных ограничений, проявившихся в отсутствии возможностей наращивания государственного финансирования промышленности, созданные механизмы доказали свою эффективность, позволив, с одной стороны, избежать глубокого кризиса в отдельных отраслях (автомобильная, авиационная, судостроительная, фармацевтическая промышленность), а с другой – создать предпосылки для выявления и поддержки перспективных инвестиционных проектов (за счет создания таких специализированных инструментов, как Постановление Правительства № 3, № 1312, СПИК, Фонд развития промышленности). В то же время сложившаяся в промышленности неблагоприятная ситуация связана не только с резким ухудшением внешней конъюнктуры, произо-

шедшим в 2014–2016 гг., но и со всё еще не решенными структурными проблемами российской экономики. Даже с учетом созданных в последние годы эффективных механизмов поддержки промышленности их масштаб слишком мал для компенсации снижения инвестиционного спроса, обновления основных фондов и устойчивого роста промышленного производства, особенно на фоне множественности декларируемых (и отсутствия реальных) приоритетов. Значительная доля расходов в рамках госпрограмм поддержки промышленности все еще направлена не на модернизацию предприятий (инвестиционные расходы), а фактически на консервацию их текущего состояния. В данных условиях создание конкурентоспособной национальной промышленности возможно лишь при одновременном проведении институциональных реформ (с формированием благоприятной инвестиционной среды) и ощутимом наращивании объемов государственной поддержки с параллельной настройкой уже имеющихся инструментов регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Астафьева Е., Бобылев Ю., Изряднова О. Макроструктура производства // Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 30) / Под ред. Е. Гайдара, С. Синельникова-Мурылева, Н. Главацкой. Институт экономики переходного периода. – М.: ИЭПП, 2009. URL: www.iep.ru/files/text/trends/2008/2008.pdf (дата обращения: 13.05.2016).
2. Березинская О., Ведев А. Производственная зависимость российской промышленности от импорта и механизм стратегического импортозамещения // Вопросы экономики. – 2015. – № 1. – С. 103–115.
3. Воронин А.В., Шегельман И.Р., Шукин П.О. О стратегии повышения инновационного взаимодействия университетов с промышленностью // Перспективы науки. – 2013. – № 6. – С. 5–7.
4. Гершман М.А. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: первые итоги // Форсайт. – 2013. – № 1. – Т. 7. – С. 28–43.
5. Гнидченко А., Могилат А., Михеева О., Сальников В. Трансфер зарубежных технологий: оценка зависимости российской экономики от импорта высокотехнологичных товаров // Форсайт. – 2016. – № 1. – С. 53–67.
6. Гохберг Л.М., Кузнецова Т.Е., Агамирзян И.Р., Белоусов Д.Р., Китова Г.А., Кузнецов Е.Б., Рудник П.Б., Рудь В.А., Сагиева Г.С., Симачев Ю.В. От стимулирования инноваций к росту на их основе // Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика / Под ред. Мау В.А., Кузьминова Я.И. – М.: Дело, 2013. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/99110182> (дата обращения: 23.05.2016).

7. ГУ–ВШЭ. Деловой климат в России в IV квартале 2010 года. – М.: ГУ–ВШЭ, 2011. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/57151778> (дата обращения: 23.05.2016).
8. Евтушенков В. Импортзамещение без самоизоляции // Россия в глобальной политике. – 2013. – № 1. – Т. 13. – С. 197–205.
9. ЕЭК. Промышленная политика ЕАЭС: от создания к первым результатам / Под ред. С.С. Сидорского. – М.: Евразийская экономическая комиссия, 2015. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C%D0%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%20small.pdf> (дата обращения: 04.08.2016).
10. Идрисов Г. Промышленная политика России в современных условиях. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. URL: http://iep.ru/files/text/working_papers/Nauchnye_trudy-169.pdf (дата обращения: 25.06.2016).
11. Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Российская промышленность отталкивается от дна // Экономическое развитие России. – 2015. – № 11. – С. 42–46.
12. Изряднова О. Макроструктура производства // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Н. Главацкой. Институт экономики переходного периода. – М.: ИЭПП, 2013. – № 34. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2012/book.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
13. Изряднова О. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. // Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Л. Фрейнкмана, Н. Главацкой. – М.: Издательство Института Гайдара, 2014. – № 35. URL: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (дата обращения: 25.06.2016).
14. Изряднова О. Макроструктура производства // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. – № 37. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
15. Киселев В.Н., Яковлева М.В. Инновационные ваучеры – новый инструмент поддержки инновационной деятельности // Инновации. – 2012. – № 4. – С. 38–42.
16. Клыпин А.В. Национальная технологическая инициатива России: вопросы формирования и проблемы реализации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 37 (322). – С. 22–31.
17. Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Чулок А.А. Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам. Межведомственный аналитический центр. – 2005. URL: <http://www.iacenter.ru/publication-files/96/74.pdf>. (дата обращения: 25.06.2016).
18. Мау В.А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016.
19. Мау В.А. Экономическая политика России в 2015 г.: антикризисные меры или структурные реформы // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 37) / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
20. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2012 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. URL: <http://www.hse.ru/news/monitorings/71619325.html> (дата обращения: 25.06.2016).
21. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2013 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2013. URL: http://www.hse.ru/news/monitorings/108918443.html?_r=132801389625888.60353&__t=992227&__r=OK (дата обращения: 25.06.2016).

22. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2014 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2015. URL: <http://opes.ru/text/1783533.html> (дата обращения: 25.06.2016).
23. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2015 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2016. URL: <http://opes.ru/1917015.html> (дата обращения: 25.06.2016).
24. НИУ ВШЭ. Индикаторы инновационной деятельности: 2016: статистический сборник / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2016. – URL: <https://www.hse.ru/primarydata/ii2016> (дата обращения: 25.06.2016).
25. Оболенский В.П. Возможности и ограничения политики импортозамещения в промышленности // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 2. – С. 66–73. URL: [http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/\\$file/66-73.pdf](http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/$file/66-73.pdf) (дата обращения: 01.06.2016).
26. Осмаков В.С. Планирование и реализация государственных программ. Оценка их эффективности // Семинар в рамках системы внутреннего обучения Минпромторга России. – 2014. URL: http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Planirovanie_i_realizatsiya_gosudarstvennykh_programm._Otsenka_ikh_effektivnosti.pdf (дата обращения: 01.06.2016).
27. Росстат. Индексы производства по видам экономической деятельности Российской Федерации (в % к предыдущему году). Обновл. 10.02.2016 // Официальная статистика: Промышленное производство. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/ind_prom_okved.xls (дата обращения: 24.06.2016).
28. Самсонов Н.Ю. Коллаборация ВУЗов и корпораций: что, кому, зачем? // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2013. – № 10. – С. 51–56.
29. Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Промышленная политика в России в 2000–2013 гг.: институциональные особенности и основные уроки // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Л. Фрейнкмана, Н. Главацкой. – М.: Институт Гайдара, 2014. – № 35. URL: <http://ier.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (дата обращения: 25.06.2016).
30. Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Кузнецов Б.В., Погребняк Е.В. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. – 2014. – № 4. – Т. 8. – С. 6–23.
31. Соколов А.В. Форсайт: взгляд в будущее // Форсайт. – 2007. – № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/forsayt-vzglyad-v-buduschee> (дата обращения: 03.08.2016).
32. Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджетная политика. – 2012. – № 6. URL: http://www.rb-centre.ru/uploads/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C2012_%D0%A3%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf (дата обращения: 06.08.2016).
33. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2011 г. // Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Н. Главацкой. – М.: Институт Гайдара, 2012. – № 33. URL: <http://www.ier.ru/files/text/trends/2011/book2011.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
34. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2013 г. // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Л. Фрейнкмана, Н. Главацкой. – М.: Институт Гайдара, 2014. – № 35. URL: <http://ier.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (дата обращения: 25.06.2016).
35. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2014 г. // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2015. – № 36. URL: <http://ier.ru/files/text/trends/2014/Book.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).

36. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2015 г. // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы. / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. – № 37. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Рассчитывается Институтом экономической политики имени Е.Г. Гайдара.
- ² Приказ Минпромторга России от 09.12.2010 N 1150 «Об утверждении Стратегии развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года»; Приказ Минпромторга России от 22.12.2011 N 1810 «Об утверждении стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2020 года»; Приказ Минпромторга России от 22.02.2011 N 206 «Об утверждении Стратегии развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 года»; Приказ Минпромторга России от 23.04.2010 N 319 (ред. от 27.12.2013) «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».
- ³ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. N 1234-р.
- ⁴ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
- ⁵ Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"».
- ⁶ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. N 2227-р.
- ⁷ Хотя в период с 2010 по 2014 г. статистикой фиксировался рост затрат на технологические инновации в промышленности (на 56%), уровень инновационной активности в эти годы практически не изменился, составляя в среднем 9–10% (НИУ ВШЭ, 2016b).
- ⁸ В частности, таких, как: увеличение доли внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП, доля организаций, осуществляющих инновации, коэффициент изобретательской активности, сальдо экспорта-импорта технологий и др.
- ⁹ По состоянию на 19.08.2016 находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.
- ¹⁰ Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. N 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы "Институциональное развитие научно-исследовательского сектора" государственной программы Российской Федерации "Развитие науки и технологий" на 2013–2020 годы"» (с изменениями и дополнениями). (Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/12174931/#ixzz4bIkMfaPx>).

- 11 Инновационный ваучер – государственный кредит (как правило, небольшого объема), предоставляемый малым и средним предприятиям для приобретения услуг государственных научных организаций / университетов для целей последующей разработки и внедрения инноваций (новых продуктов, процессов или услуг). Источник: <http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48135973.pdf>.
- 12 Решение N 40 Высшего Евразийского экономического совета «Об основных направлениях координации национальных промышленных политик Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» (принято в г. Минске 31.05.2013).
- 13 Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 N 2539-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
- 14 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
- 15 «Дорожная карта» развития биотехнологий и генной инженерии (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 июля 2013 г. N 1247-р), План мероприятий («дорожная карта») в области инжиниринга и промышленного дизайна (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 июля 2013 г. N 1300-р), План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли производства композитных материалов» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2013 г. N 1307-р), План мероприятий («дорожная карта») «Развитие оптоэлектронных технологий (фотоники)» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2013 г. N 1305-р), План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли информационных технологий» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. N 2602-р).
- 16 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. N 1312 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов».
- 17 Утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2014 г. N 1044.
- 18 Займы фонда предоставляются по четырем программам: проекты развития, проекты консорциумов, станкозамещение, лизинговые проекты. Источник: Фонд развития промышленности. <http://frprf.ru/proekty-i-zayavki/> (дата обращения: 19.08.2016).
- 19 Федеральный закон от 27.09.2013 г. N 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- 20 Указ Президента РФ от 27.09.2013 N 735 «О Федеральном агентстве научных организаций».
- 21 Распоряжение Правительства от 29.10.2012 N 2006-р «Об утверждении плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров».
- 22 Федеральный закон от 04.11.2014 N 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е. Жуковского».
- 23 План мероприятий («дорожная карта») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», утвержден 29 мая 2013 г., N 867-р.

- ²⁴ Только в рамках программы Минэкономразвития России по поддержке малого и среднего предпринимательства было создано 29 центров кластерного развития, 35 Региональных инжиниринговых центров, 17 Центров прототипирования, 6 Центров сертификации, стандартизации и испытаний. Источник: Минэкономразвития России (<http://economy.gov.ru/>).
- ²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. N 98-р.
- ²⁶ См. <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/08/04/651690-pravitelstvo-vnov-zatyanulo-vipolneniem-antikrizisnogo-schetnaya-palata>
- ²⁷ Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. N 1936-р.
- ²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. N 785.

GOVERNMENT REGULATION OF RUSSIAN INDUSTRY IN THE 2010s.

Manturov Denis V.

PhD in Economics, Minister of Industry and Trade at the RF Industry and Trade Ministry
Address: 7 Kitaygorodsky proezd, Moscow 109074, Russian Federation.
E-mail: manturov@minprom.gov.ru

Nikitin Gleb S.

PhD in Economics, First Deputy Minister at the RF Industry and Trade Ministry
Address: 7 Kitaygorodsky proezd, Moscow 109074, Russian Federation.
E-mail: NikitinGS@minprom.gov.ru

Osmakov Vasily S.

PhD in Economics, Deputy Minister at the RF Industry and Trade Ministry
Address: 7 Kitaygorodsky proezd, Moscow 109074, Russian Federation.
E-mail: Vosmakov@minprom.gov.ru

Abstract

The subject of research is the development of industrial policy in Russia from 2010 until now. Basing on the structuring of the main activities related to industrial policy, we identify, describe and explain the main reasons for the actions taken by the government. We explain the layout of the Russian industrial policy at the present stage in terms of the measures and instruments used. The situation in the Russian industry after the acute phase of the global financial crisis in the years of 2008–2009 demanded, on the one

hand, the quest for new industrial models, and on the other hand, strengthening the role of the government. Taking 2010 as a starting point of the study, we considered separately measures and activities of 2010–2011 (the overcome of the post-crisis phenomena and the recovery of economic growth), 2012–2014 (stagnation and the search for new points of growth), and from 2015 to the present (the import substitution, effect of the sanctions, the need for a new industrial policy). We submit for discussion the following problems of industrial policy at the present stage: unresolved structural problems of the Russian economy, a small scale of industry support mechanisms, conservation of the current state of inefficient productions. Under these conditions, the creation of a competitive domestic industry is only possible by carrying out institutional reforms (with the formation of a favorable investment environment). The tangible expansion of state support is also needed, with the parallel adjustment of the existing regulatory tools.

This article is the last one in a series devoted to the analysis of industrial development management over the past 25 years. The overall purpose of this series is the evaluation of the industrial regulation in the Russian Federation and setting conditions for making a new industrial development strategy of the Russian Federation.

Keywords: industrial policy; government regulation; import substitution; industrial complex in the 2010s; state programs.

Citation: Manturov D.V., Nikitin, G.S. & Osmakov, V.S. (2017). Gosudarstvennoe regulirovanie promyshlennosti v techenie 25 let. Promyshlennost' 2010-kh [Government Regulation of Russian Industry in the 2010s.]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 50–70 (in Russian).

REFERENCES

1. Astafieva, E., Bobylev, Yu. & Izryadnova, O. (2009). Makrostruktura proizvodstva. *Rossiiskaya ekonomika v 2008 godu. Tendentsii i perspektivy* [The Macrostructure of the Production (In.: Russian Economy in 2008. Trends and Perspectives)]. Vol. 30. Eds: E. Gaidar, S. Sinel'nikov-Murylev, N. Glavatskaya. Moscow: IEPP. Available: www.iepp.ru/files/text/trends/2008/2008.pdf (accessed: 13 May, 2016).
2. Berezinskaya, O. & VedeV, A. (2015). Proizvodstvennaya zavisimost' rossiiskoi promyshlennosti ot importa i mekhanizm strategicheskogo importozameshcheniya [Dependency of the Russian Industry on Imports and the Strategy of Import Substitution Industrialization]. *Voprosy ekonomiki*, no 1, p. 103–115.
3. Voronin, A.V., Shegel'man, I.R. & Shchukin, P.O. (2013). O strategii povysheniya innovatsionnogo vzaimodeistviya universitetov s promyshlennost'yu [On the Strategy of Improving the Innovation Collaboration between Universities and Industry]. *Perspektivy nauki*, no 6, p. 5–7.
4. Gershman, M.A. (2013). Programmy innovatsionnogo razvitiya kompanii s gosudarstvennym uchastiem: pervye itogi [Innovation Development Programmes for the State-owned Companies: First Results]. *Foresight*, vol. 7, no 1, p. 28–43.
5. Gnidchenko, A., Mogilat, A., Mikheeva, O. & Sal'nikov, V. (2016). Transfer zarubezhnykh tekhnologii: otsenka zavisimosti rossiiskoi ekonomiki ot importa vysokotekhnologichnykh tovarov [Foreign Technology Transfer: An Assessment of Russia's Economic Dependence on High-Tech Imports]. *Foresight*, vol. 10, no 1, p. 53–67.

6. Gokhberg, L.M., Kuznetsova, T.E., Agamirzyan, I.R., Belousov, D.R., Kitova, G.A., Kuznetsov, E.B., Rudnik, P.B., Rud', V.A., Sagieva, G.S. & Simachev, Yu.V. (2013). Ot stimulirovaniya innovatsii k rostu na ikh osnove. In: *Strategiya-2020: novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika* [From the Innovation Stimulation to the Growth on their Basis. In: Strategy-2020: New Growth Model – New Social Policy]. Eds: Mau V.A., Kuz'minov Ya.I. Moscow: Delo. Available: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/99110182> (accessed: 23 May, 2016).
7. HSE (2011). *Delovoi klimat v Rossii v IV kvartale 2010 goda* [Business Climate in Russia in the IV Quarter of 2010]. Moscow: HSE. Available: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/57151778> (accessed: 23 May, 2016).
8. Evtushenkov, V. (2013). Importozameshchenie bez samoizolyatsii [Import Substitution without Isolation]. *Rossiya v global'noi politike*, vol. 13, no 1, p. 197–205.
9. EEC (2015). *Promyshlennaya politika EAES: ot sozdaniya k pervym rezul'tatam* [EAEC Industrial Policy: from the Creation to the First Results]. Ed.: S.S. Sidorskogo. Moscow: Eurasian Economic Commission. Available: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%20small.pdf> (accessed: 04 August, 2016).
10. Idrisov, G. (2016). *Promyshlennaya politika Rossii v sovremennykh usloviyakh* [Industrial Policy of Russia in the Modern Conditions]. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: http://iep.ru/files/text/working_papers/Nauchnye_trudy-169.pdf (accessed: 25.06.2016).
11. Idrisov, G., Kaukin, A., Morgunova, O. & Turuntseva, M. (2015). Rossiyskaya promyshlennost' ottalkivaetsya ot dna [Russian Industry Makes a Start from the Bottom]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, no 11, p. 42–46.
12. Izryadnova, O. (2013). Makrostruktura proizvodstva. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2012 godu. Tendentsii i perspektivy* [The Production Macrostructure. In: Russian Economy in 2012. Trends and Prospects]. Vol. 34. Eds.: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, N. Glavatskaya. Moscow: IET (Institute for the Economy in Transition). Available: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2012/book.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
13. Izryadnova, O. (2014). Vnutrennie otechestvennye investitsii v osnovnoi kapital. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2013 godu. Tendentsii i perspektivy* [Home National Investments into the Main Capital. The Production Macrostructure. In: Russian Economy in 2013. Trends and Prospects]. Vol. 35. Eds.: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, L. Freinkman, N. Glavatskaya. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (accessed: 25 June, 2016).
14. Izryadnova, O. (2016). Makrostruktura proizvodstva. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2015 godu. Tendentsii i perspektivy* [The Production Macrostructure. In: Russian Economy in 2015. Trends and Prospects]. Vol. 37. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
15. Kiselev, V.N. & Yakovleva, M.V. (2012). Innovatsionnye vauchery – novyi instrument podderzhki innovatsionnoi deyatel'nosti [Innovation Vouchers – a New Innovation Activity Support Tool]. *Innovatsii*, no 4, p. 38–42.
16. Klypin, A.V. (2015). Natsional'naya tekhnologicheskaya initsiativa Rossii: voprosy formirovaniya i problemy realizatsii [Russian National Technology Initiative: Issues of Forming and Problems of Realization]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*, no 37 (322), p. 22–31.
17. Kuzyk, M.G., Simachev, Yu.V. & Chulok A.A. (2005). *Federal'nye tselevye programmy: problemy upravleniya i potentsial primeneniya v kachestve instrumenta byudzhetirovaniya po rezul'tatam* [Federal Target Programs: Management Problems and Potential for the Use

- as a Tool for Performance Budgeting]. *Mezhvedomstvennyi analiticheskii tsentr*. Available: <http://www.iacenter.ru/publication-files/96/74.pdf>. (accessed: 25 June, 2016).
18. Mau, V.A. (2016). *Krizisy i uroki. Ekonomika Rossii v epokhu turbulentnosti* [Crises and Lessons. Russia's Economy in the Era of Turbulence]. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara, p. 488.
 19. Mau, V.A. (2016). Ekonomicheskaya politika Rossii v 2015 g.: antikrizisnye mery ili strukturnye reformy. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2015 godu. Tendentsii i perspektivy*. (Vypusk 37) [Russia's Economic Policy in 2015: Anticrisis Measures and Structural Reforms. In: Russian Economy in 2015. Trends and Prospects]. Vol. 37. Eds: S. Sine'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
 20. HSE (2012). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2012 g.* [Business Climate in Industry in December 2012]. Moscow: HSE. Available: <http://www.hse.ru/news/monitorings/71619325.html> (accessed: 25 June, 2016).
 21. HSE (2013). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2013 g.* [Business Climate in Industry in December 2013]. Moscow: HSE. Available: 2013.http://www.hse.ru/news/monitorings/108918443.html?_r=132801389625888.60353&__t=992227&__r=OK (accessed: 25 June, 2016).
 22. HSE (2014). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2014 g.* [Business Climate in Industry in December 2014]. Moscow: HSE. Available: <http://opec.ru/text/1783533.html> (accessed: 25 June, 2016).
 23. HSE (2015). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2015 g.* [Business Climate in Industry in December 2015]. Moscow: HSE. Available: <http://opec.ru/1917015.html> (accessed: 25 June, 2016).
 24. HSE (2016). *Indikatory innovatsionnoi deyatel'nosti: 2016: statisticheskii sbornik. Nats. issled. un-t «Vysshaya Shkola Ekonomiki»* [Indicators of Innovation: 2016: Statistical Publication. National Research University – Higher School of Economics]. Moscow: HSE, p. 320. Available: <https://www.hse.ru/primarydata/ii2016> (accessed: 25 June, 2016).
 25. Obolensky, V.P. (2015). *Vozmozhnosti i ogranicheniya politiki importozameshcheniya v promyshlennosti* [Possibilities and Limitations of Import Substitution Policies in Industry]. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskii vestnik*, no 2, p. 66–73. Available: [http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/\\$file/66-73.pdf](http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/$file/66-73.pdf) (accessed: 01 June, 2016).
 26. Osmakov, V.S. (2014). *Planirovanie i realizatsiya gosudarstvennykh programm. Otsenka ikh effektivnosti. Seminar v ramkakh sistemy vnutrennego obucheniya Minpromtorga Rossii* [Planning and Implementation of Government Programs. Evaluation of their Effectiveness. Seminar within the Russian Industry and Trade Ministry Internal Training System]. Available: http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Planirovanie_i_realizatsiya_gosudarstvennykh_programm._Otsenka_ikh_effektivnosti.pdf (accessed: 01 June, 2016).
 27. Rosstat Indeksy proizvodstva po vidam ekonomicheskoi deyatel'nosti Rossiiskoi Federatsii (v % k predydushchemu godu) [Rosstat Production Indices in the Kinds of Economic Activity of the Russian Federation (in % of Previous Year)]. Obnovl. 10.02.2016. *Ofitsial'naya statistika: Promyshlennoe proizvodstvo*. Available: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/ind_prom_okved.xls (accessed: 24 June, 2016).
 28. Samsonov, N.Yu. (2013). *Kollaboratsiya VUZov i korporatsii: chto, komu, zachem?* [The High Schools and Corporations Collaboration: What, to Whom, Why?]. *EKO. Vserossiiskii ekonomicheskii zhurnal*, no 10, p. 51–56.
 29. Simachev, Yu., Kuzyk, M., Kuznetsov, B. & Pogrebyak, E. (2014). *Promyshlennaya politika v Rossii v 2000–2013 gg.: institutsional'nye osobennosti i osnovnye uroki*. V kn.: *Rossiis-*

- kaya ekonomika v 2013 godu. Tendentsii i perspektivy* [Industrial Policy in Russia in 2000–2013: The Institutional Features and Key Lessons. In: Russian Economy in 2013. Trends and Prospects]. Vol. 35. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, L. Freinkman, N. Glavatskaya. Moscow: Institut Gaidara. Available: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (accessed: 25 June, 2016).
30. Simachev, Yu.V., Kuzyk, M.G., Kuznetsov, B.V. & Pogrebnyak, E.V. (2014). Rossiya na puti k novoi tekhnologicheskoi promyshlennoi politike: sredi manyashchikh perspektiv i fatal'nykh lovushkek [Russia on the Path Towards a New Technology-Industrial Policy: Exciting Prospects and Fatal Traps]. *Foresight*, vol. 8, no 4, p. 6–23.
 31. Sokolov A.V. (2007). Forsait: vzglyad v budushchee [Foresight: A Look Into the Future]. *Foresight*, vol. 1, no 1, p. 8–15.
 32. Udovenko, A. N. (2012). Perekhod k programmnomu byudzhetu: rezul'taty, problemy, perspektivy [Transition to the program budget: Results, Problems and Prospects]. *Byudzhethnaya politika*, no 6. Available: http://www.rb-centre.ru/uploads/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C2012_%D0%A3%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf (accessed: 06 August, 2016).
 33. Tsukhlo, S. (2012). Rossiyskiye promyshlenniye predpriyatiya v 2011 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2011 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2011. In: Russian Economy in 2011. Trends and Prospects]. Vol. 33. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, N. Glavatskaya. Moscow: Institut Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2011/book2011.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
 34. Tsukhlo, S. (2014). Rossiyskiye promyshlenniye predpriyatiya v 2013 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2013 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2013. In: Russian Economy in 2013. Trends and Prospects]. Vol. 35. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, L. Freinkman, N. Glavatskaya. Moscow: Institut Gaidara. Available: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (accessed: 25 June, 2016).
 35. Tsukhlo, S. (2015). Rossiiskie promyshlennye predpriyatiya v 2014 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2014 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2014. In: Russian Economy in 2014. Trends and Prospects]. Vol. 36. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://iep.ru/files/text/trends/2014/Book.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
 36. Tsukhlo, S. (2016). Rossiyskiye promyshlenniye predpriyatiya v 2015 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2015 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2015. In: Russian Economy in 2015. Trends and Prospects]. Vol. 37. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (accessed: 25 June, 2016).