

Государственный университет - Высшая школа экономики

---

А.Свинаренко, Я.Кузьминов, Б.Кузнецов,  
А.Пономарев, Ю.Симачев, В.Фридлянов, А.Яковлев

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СТРУКТУРНОЙ  
ПОЛИТИКИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОТРАСЛЕВЫХ РЫНКОВ**

Москва, май 2000

## Предисловие

Данный доклад был подготовлен в марте-апреле 2000 года по поручению фонда "Центр стратегических разработок" в рамках работы над программой "Стратегия развития России до 2010 года". При подготовке доклада были использованы материалы Министерства экономики России, а также результаты исследований, проводившихся в Межведомственном аналитическом центре, Бюро экономического анализа и Государственном университете - Высшей школе экономики. Вместе с тем содержание доклада отражает лишь точку зрения авторов, а не позицию указанных организаций. Авторы выражают свою признательность всем коллегам из Минэкономики России, МАЦ, ЦСР, ИЭПП, ИНП РАН и других исследовательских центров, на разных этапах участвовавших в обсуждении рабочих материалов доклада.

В результате экономического развития в последние десять лет в России сформировалась новая, отличная от дореформенного периода структура экономики, для которой характерны преобладание ресурсных добывающих отраслей промышленности, ориентированных на внешний рынок, относительно высокая доля сферы услуг и низкая доля отраслей обрабатывающей промышленности, в том числе, высокотехнологичных.

Произошедшие структурные сдвиги не были результатом целенаправленной политики, но явились объективным следствием структурно-технологических дисбалансов, унаследованных от прошлого, и результатом ускоренного встраивания экономики России в глобальную экономическую систему. По существу были реализованы текущие экономические конкурентные преимущества в условиях открытого рынка. Высокая эффективность экспорта первичных ресурсов закрепляет устойчивость указанных структурных сдвигов, поскольку в условиях отсутствия механизмов перелива капитала именно конкурентоспособные отрасли получают большие возможности для сохранения и повышения своей конкурентоспособности, в то время как другие обречены на все большую деградацию.

Объективный и естественный характер структурных сдвигов последнего десятилетия не означает, что эти сдвиги являются желательными и оптимальными с точки зрения долгосрочных интересов страны, общества и государства.

**Во-первых,** формирование и функционирование новой структуры экономики происходят, как правило, на низкой, далекой от современного уровня развитых стран технологической базе, что делает конкурентные преимущества ненадежными и, скорее всего, временными.

**Во-вторых,** неизбежное исчерпание разрабатываемых ресурсных месторождений может привести уже в ближайшем будущем к сокращению производства основных экспортных отраслей и/или к резкому росту затрат в этом секторе и снижению его конкурентоспособности.

**В-третьих,** сложившаяся структура экспорта делает национальную экономику зависимой от колебаний конъюнктуры на нескольких конкретных товарных рынках, на которых Россия отнюдь не является монополистом. Кроме того, в перспективе усиливается технологическая зависимость развития всех отраслей экономики от импорта.

**В-четвертых,** преимущественное развитие сырьевых отраслей не создает достаточного количества рабочих мест (особенно для квалифицированных кадров), что создает напряжение на рынке труда и порождает общие и региональные проблемы в социальном развитии.

Вместе с тем, в российской экономике есть сектора и отрасли, потенциально конкурентоспособные как на внутреннем, так и на мировых рынках. Реализации конкурентных преимуществ этих секторов (наличие незагруженных технологически эффективных мощностей, квалифицированных кадров, научно-технических заделов и т.п.) препятствуют как несовершенство и неразвитость рыночных механизмов и институтов, так и сложившиеся к настоящему времени стартовые условия в этих секторах, неблагоприятные для экспансии производства, модернизации производственной базы и повышения эффективности.

Вопросы совершенствования общих экономических условий и развития рыночных институтов являются предметом рассмотрения другого раздела Программы, посвященного общим условиям хозяйствования. Однако, многие структурные дисбалансы и институциональные проблемы не могут быть полностью преодолены в короткие сроки. Это означает сохранение “специфических” отраслевых и секторальных условий развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, многие проблемы долгосрочного развития - такие, как обеспечение необходимого уровня развития инфраструктуры (транспортной, образовательной и т.д.) - лежат вне рамок “горизонта планирования” российского частного бизнеса и их решение требует внимания государства.

Названные выше причины определяют необходимость целенаправленной государственной структурной политики, нацеленной на повышение внутренней и внешней конкурентоспособности более широкого, чем в настоящее время, круга

отраслей и производств, на стимулирование и поддержку общих структурных сдвигов в сторону отраслей и видов экономической деятельности с высокой долей добавленной стоимости, использующих современные технологии и квалифицированные кадры.

Таким образом, **основной целью** структурной политики государства на следующее десятилетие должно стать **содействие повышению конкурентоспособности производства отечественных товаров и услуг на внутреннем и мировых рынках и обеспечение структурного маневра в сторону повышения доли отраслей, производящих продукцию с высокой степенью переработки, и отраслей сферы услуг.**

Практические возможности достижения этой цели тесно связаны с определением оптимального сценария структурных сдвигов (он должен быть выбран из числа потенциально возможных сценариев на средне- и долгосрочную перспективу, которые рассматриваются ниже), а также с теми инструментами и механизмами, которые государство будет применять в ходе реализации структурной политики.

Важной составляющей структурной политики, имеющей самостоятельное значение, является регулирование отраслевых рынков. Такое регулирование предполагает:

- (1) формирование конкурентной среды, создание равных и предсказуемых условий экономической деятельности в России, что должно происходить не только в масштабе всей экономики, но и в масштабе отдельных отраслевых рынков.
- (2) стимулирование экономического роста на микроуровне через поддержку формирующихся цепочек импортозамещения, экспортных контрактов и использование других косвенных инструментов.
- (3) поддержку формирования эффективных предприятий (что связано как с интеграционными процессами, так и с освобождением предприятий от “отягчающих” элементов их имущественных комплексов).

В условиях хронического недостатка инвестиционных и оборотных средств предприятий и огромных разрывов в доходности бизнеса между отраслевыми

рынками межотраслевой перелив капитала крайне затруднен. Задача преодоления высокой сегментации отраслевых рынков требует выработки для них специфических инструментов регулирования. К таким инструментам относятся:

- ✓ Отраслевые соглашения, заключаемые на основе предлагаемых правительством среднесрочных и долгосрочных целевых ориентиров и прогнозов. В силу неэффективности государственного аппарата необходимо обеспечить передачу ряда регулятивных и арбитражных функций, включая надзор за соблюдением конкурентного режима на отраслевом рынке, на ассоциации участников этого рынка. В силу наглядности (обозримости для участников) отраслевых рынков такое регулирование будет иметь транспарентный характер;
- ✓ “Тонкая настройка” таможенного и налогового режима для специфических категорий товаров и услуг;
- ✓ Создание целевых кредитных и лизинговых институтов, направленных на поддержку экспорта и освоение новых сегментов внутреннего рынка (в случае институтов с государственным участием необходимо обеспечить прозрачность процедур кредитования, их конкурсный или аукционный характер);
- ✓ Преобразование имущественных комплексов с использованием различных форм участия государства как собственника, в том числе “моментное” участие государства с последующей приватизацией его доли;
- ✓ Отраслевые программы кадрового и информационного развития, создание центров качества, формирование логистической и специфической транспортной инфраструктуры отраслевых рынков (как правило, на основе софинансирования или льготного кредитования соответствующих инвестиций).

Обязательными условиями использования специфических инструментов регулирования является соблюдение режима их единства для всех участников данного отраслевого рынка (исключаются как преференции для отдельных “перспективных” предприятий, так и для резидентов), прозрачности (меры публично обсуждаются перед их введением и являются полностью транспарентными для всех участников рынка), предсказуемости (все изменения вводятся не ранее, чем через три месяца с момента их опубликования).

Должны быть полностью исключены меры, направленные на искусственное

ограничение числа участников конкретного отраслевого рынка или на повышение степени его монополизации. В то же время следует учесть, что размеры рынка для ряда отраслей (сырьевой комплекс, тяжелое машиностроение, авиация, ВПК) выходят за национальные рамки. В этих случаях государство должно стимулировать формирование эффективных предприятий путем их укрупнения в национальном масштабе и образования межнациональных корпораций с российским участием.

В целом в современных условиях структурная политика должна реализовываться на основе применения следующих базовых принципов:

- Конкурентный рынок как главный регулятор экономического развития. Мировой опыт и исторический опыт самой России наглядно показывают, что максимальная экономическая эффективность, обеспечивающая устойчивый экономический рост и поддержание благосостояния нации, достигается при условии свободы частной инициативы, лишь там, где рыночная конкуренция обеспечивает реализацию частных интересов в интересах общества. Поэтому одним из главных принципов структурной политики является формирование конкурентной среды через создание равных условий для всех хозяйствующих субъектов.
- Минимизация и оптимизация государственного вмешательства в экономику. Государство будет осуществлять целенаправленную политику по снижению государственного вмешательства и государственного присутствия в экономике. Вместе с тем, опыт 1990-х годов показал, что в ряде отраслей и секторов (прежде всего, в крупной обрабатывающей промышленности) неэффективный собственник в лице государства лучше, чем отсутствие какого-либо собственника. Задачей государства в среднесрочной перспективе при неизменности стратегических приоритетов здесь будет формирование предпосылок для появления эффективного частного собственника – путем содействия консолидации распыленных пакетов акций, освобождения предприятий от избыточных обязательств и создания условий для конкуренции.
- Открытость экономики. Национальная экономика сегодня не может быть эффективной, оставаясь вне глобального мирового рынка. Поэтому структурная

политика должна обеспечивать интеграцию в систему мирохозяйственных связей отдельных рынков, отраслей или секторов национальной экономики. Соответственно, любые меры протекционизма должны носить временный и экономический, а не запретительный характер.

- Либерализация экономической деятельности на микроуровне. Главной проблемой российской экономики остаются многочисленные ограничения и препятствия для развития бизнеса на микроуровне. Их устранение является одним из главных инструментов структурной политики, позволяющим в полной мере реализоваться частной предпринимательской инициативе. Вместе с тем реальная либерализация деятельности всех субъектов рынка и снижение вмешательства государства в функционирование конкретных предприятий должно сопровождаться целенаправленными и настойчивыми действиями государства по формированию стратегических направлений развития российской экономики.
- Воспроизводство кадрового потенциала. В современной экономике человеческий капитал оказывается едва ли не более значимым, чем финансовые активы. Однако в силу долгосрочности образовательных процессов свободный рынок может быть *недостаточным* в этой сфере. Поэтому одним из стратегических инструментов воздействия государства на экономику является обеспечение адекватных условий для развития человеческого капитала.



## 2. Сценарии структурных сдвигов.

При определении возможных сценариев структурных сдвигов необходимо учитывать, с одной стороны, те исходные условия, которые предопределили современное кризисное состояние российской экономики, с другой стороны - те основные экономико-политические факторы, которые в долгосрочной перспективе будут формировать поведение инвесторов и влиять на движение потоков капитала.

В качестве важнейших исходных условий можно выделить:

- значимые структурные деформации, наблюдаемые сегодня во всех отраслях экономики;
- исторически сложившиеся искаженные ценовые пропорции;
- резко возросшая в 1990-е годы неэффективность государственного аппарата.

Первопричина структурных деформаций заключается в том, что в течение десятилетий структура экономики строилась на основе критериев эффективности планового хозяйства. Смена критериев эффективности, произошедшая в ходе рыночных реформ, выявила настоятельную потребность в **формировании конкурентной структуры всех отраслевых рынков**, а также в **реструктуризации подавляющего большинства предприятий реального сектора**.

Ценовые диспропорции были объективно обусловлены особенностями административного контроля за ценами в рамках плановой системы. Подобный контроль достаточно эффективно ограничивал рост цен в монопродуктовых сырьевых отраслях. Однако в диверсифицированных конечных отраслях предприятия обходили это препятствие за счет “игры” на ассортиментных сдвигах. Тем самым происходило систематическое относительное занижение цен на сырье при завышении цен на все виды конечной продукции. Эти искажения поддерживались и накапливались вследствие благодаря изоляции советской плановой экономики от мирового рынка.

После отказа от монополии внешней торговли и либерализации

внешнеэкономических связей названные ценовые диспропорции predeterminedелили высокую конкурентоспособность на мировом рынке продукции сырьевого сектора и одновременно - неконкурентоспособность отечественных потребительских и инвестиционных товаров. В результате этого в 1990-е годы только ТЭК и отрасли первичной переработки сырья (такие, как металлургия и химия) обладали финансовыми ресурсами для проведения реструктуризации своих предприятий, а также возможностями для иных инвестиций. Напротив, практически все отрасли обрабатывающей промышленности остро нуждались в притоке капитала извне.

В этих условиях серьезную негативную роль сыграла прогрессирующая недееспособность государственного аппарата и нестабильность общих "правил игры", определяемых государством. Неблагоприятный инвестиционный климат и, особенно, отсутствие ясных гарантий прав собственности на фоне быстрой интеграции России в мировой рынок привели к массивному оттоку из страны тех финансовых ресурсов, которые аккумулировались в сырьевом секторе и при иных условиях могли бы использоваться для структурной перестройки экономики.

С учетом сказанного выше можно выделить ряд ключевых вопросов экономической политики государства, в зависимости от ответов на которые возможны принципиально различные сценарии структурных сдвигов в экономике России. В число этих ключевых вопросов входят:

- характер инвестиционного климата;
- степень открытости экономики по отношению к мировому рынку;
- роль государства в экономике.

Мы исходим из того, что безусловным требованием реализации любой осмысленной экономической политики является **повышение эффективности госуправления**, что предполагает восстановление властной вертикали и укрепление госаппарата. Вместе с тем, исторический опыт России наглядно показывает, что экономика не может эффективно функционировать, если "правила игры", установленные государством, в корне противоречат интересам хозяйствующих субъектов. Поэтому императивом для экономической политики является **существенное улучшение инвестиционного климата**. Без выполнения этого требования российская экономика не сможет выйти из кризиса, поскольку

репрессивными мерами невозможно остановить отток из страны ресурсов - как финансовых, так и квалифицированных трудовых.

В то же время, степень открытости любой национальной экономики может варьировать в определенных пределах. В российских условиях основным регулирующим параметром здесь является разрыв между паритетом покупательной способности (ППС) и валютным курсом. В долгосрочной перспективе этот разрыв, безусловно, будет сокращаться, однако Правительство может ощутимо влиять на скорость этого процесса. Государство также может предоставить самим рыночным силам определить направления структурных сдвигов либо оно может пытаться целенаправленно воздействовать на изменение структуры экономики. В зависимости от разного сочетания этих факторов возможны несколько сценариев структурных сдвигов.

### 2.1. Сценарий "текущего развития"

Этот сценарий исходит из сохранения относительной защищенности отечественных производителей (благодаря поддержанию низкого курса рубля) при невмешательстве государства в процессы структурных преобразований. В значительной степени этот сценарий реализовывался в первой половине 1990-х годов и охарактеризован выше во введении. В новых условиях в рамках этого сценария можно прогнозировать следующие тенденции:

- объемы оттока капитала сократятся;
- возрастет инвестиционная активность как со стороны отечественных, так и со стороны зарубежных инвесторов;
- вместе с тем не произойдет существенных изменений в системе формирования и распределения финансовых ресурсов между секторами экономики (поскольку отрасли-экспортеры слабо заинтересованы в таком перетоке);
- соответственно, источниками развития отраслей останутся, прежде всего, средства самих предприятий; доступ к кредитным и инвестиционным ресурсам по-прежнему будет возможен преимущественно для предприятий-экспортеров;
- государственная структурная политика будет ограничена поддержанием инфраструктурных отраслей, регулированием естественных монополий,

сокращением масштабов и повышением эффективности управления государственным сектором экономики.

Структурные сдвиги в этом варианте развития будут происходить преимущественно за счет дальнейшего развития сырьевых и перерабатывающих отраслей (металлургия, химия). От них будет исходить спрос на продукцию тяжелого машиностроения и в целом обрабатывающей промышленности. Вместе с тем, с учетом кризисного состояния обрабатывающей промышленности этих импульсов спроса будет недостаточно для существенного улучшения ситуации в этом секторе экономики. Поэтому в перспективе здесь вероятно существенное сокращение объемов выпуска и числа предприятий (прежде всего, за счет наиболее убыточных). Это приведет к постепенному повышению среднего уровня эффективности производства в отраслях обрабатывающей промышленности. Однако объемы производства и товарная номенклатура будут относительно ограничены, поэтому в долгосрочной перспективе предприятия сырьевого сектора будут ориентироваться на закупки оборудования у зарубежных производителей.

На потребительском рынке обеспечение равных условий хозяйствования будет способствовать формированию конкурентной среды. Вместе с тем, отечественные производители будут ограничены в доступе к финансовым ресурсам.

## 2.2. Сценарий "форсированной интеграции в мировую экономику"

Данный сценарий исходит из того, что Правительство не будет препятствовать быстрому сближению ППС и валютного курса, а также не будет вмешиваться в процессы структурных преобразований. Кроме того, Правительство будет стремиться:

- осуществить полную либерализацию внешней торговли, ликвидировать барьеры как для экспорта, так и для импорта всех видов продукции;
- коренным образом ускорить процессы приватизации государственных предприятий и процессы ликвидации экономически несостоятельных предприятий через упрощение и ускорение процедур банкротства.

Выполнение этих условий позволит гарантировать высокий уровень конкуренции практически на всех рынках, создать мотивации у собственников к повышению эффективности производства. Значительно снизятся барьеры входа на рынки (и выхода с них) для всех предприятий.

Вместе с тем, этот сценарий развития может привести к успеху только в том случае, если ужесточение условий конкуренции, с одной стороны, и стимулирующие меры, с другой, позволят выявить достаточное число "точек роста" в различных отраслях и секторах российской экономики - конкретных продуктовых ниш, в рамках которых российские производители могут реализовать конкурентные преимущества на внутреннем и мировом рынках.

В то же время неравенство стартовых условий (значительный объем накопленной задолженности, различный доступ к источникам финансирования и т.д.) может привести к ускоренному свертыванию производства на значительной части предприятий обрабатывающей промышленности и их выходу из бизнеса. В силу сложной технологической кооперации, конкурентоспособные в целом предприятия могут, в отсутствие реальных прямых инвестиций, не успеть переориентировать свои кооперационные связи на новых поставщиков взамен вышедших из бизнеса. Следствием этого будет усиление импортной составляющей в продукции конкурентоспособных предприятий (прежде всего – в сырьевом секторе). Такая ситуация будет стимулировать с обеих сторон интеграцию части оставшихся предприятий в транснациональные корпорации.

Таким образом, хотя в обрабатывающей промышленности сложится несколько высокотехнологичных промышленных групп, интегрированных в транснациональные корпорации и участвующих в глобальном разделе рынков, основная часть промышленных предприятий обрабатывающих отраслей выйдет из бизнеса. Их продукция на внутреннем рынке будет замещена импортом, объем которого будет определяться временно возросшей эффективностью сырьевых экспортеров. При этом усугубятся проблемы безработицы в несырьевых регионах, будет стагнировать аграрный сектор, вероятно нарастание социальных диспропорций.

С точки зрения структурной политики особенность данного сценария состоит в том, что меры стимулирования и поддержки должны быть узко направленными на конкретные рынки и продукты, определить которые заранее вряд ли возможно. Осуществление такой политики требует создания эффективной государственной системы мониторинга для выявления "точек роста" и оперативной разработки программ поддержки конкурентоспособных производств. Рассматриваемый сценарий, хотя и сулит потенциальные возможности для диверсификации экспорта и реализации эффективных структурных сдвигов представляется довольно рискованным ("точки роста" могут оказаться слишком немногочисленными и незначительными для масштабов экономики) и требует значительных затрат (в том числе, в виде "упущенной выгоды") для создания льготных условий развития большому числу видов деятельности.

Очевидно, что ни в рамках первого, ни в рамках второго сценария невозможно обеспечить с высокой степенью надежности решение основных социально-экономических задач – таких, как достижение устойчивых темпов экономического роста при позитивных сдвигах в структуре экономики и обеспечение роста реальных доходов населения. В этой связи представляется, что экономически рациональным и реализуемым является сценарий “активного позиционирования на рынках”, основанный на постепенном изменении сложившейся структуры экономики за счет имеющихся преимуществ отраслей, конкурентоспособных на мировом рынке, при последовательном распространении импульсов роста в смежные отрасли промышленности и другие народнохозяйственные комплексы.

### 2.3. Сценарий "активного позиционирования на рынках"

Данный сценарий предполагает, что Правительство сможет ограничить вывоз капитала, обеспечить стабильные и равные условия хозяйствования для участников рынка, будет сдерживать укрепление реального курса рубля, а также будет стремиться воздействовать на структурные сдвиги, – прежде всего, через координацию деятельности хозяйствующих субъектов.

В этих условиях ключевым фактором повышения экономической активности будет динамика **платежеспособного спроса**. Ограниченность платежеспособного спроса на внутреннем рынке является одним из главных препятствий для экономического роста. Вместе с тем следует сознавать, что значимая (если не большая) часть российских товаров и услуг неконкурентоспособна на мировом рынке. Поэтому структурная политика будет направлена на опережающее развитие тех отраслей и подотраслей, продукция и услуги которых **пользуются спросом на мировом рынке**. В рамках такого подхода можно выделить "традиционные" экспортные отрасли (прежде всего, в сырьевом секторе и перерабатывающей промышленности), а также "новые" экспортные отрасли в сфере услуг. В обоих случаях конечная цель должна сводиться к повышению доли добавленной стоимости. В отраслях материального производства эта задача будет решаться за счет углубления степени переработки в процессе перехода от сырья к полуфабрикатам и затем к все более сложным готовым изделиям. Сфера услуг исходно имеет высокую долю добавленной стоимости и ее развитие автоматически способствует решению поставленной задачи.

В рамках данного сценария удастся мерами государственного регулирования обеспечить сокращение вывоза капитала и частичную переориентацию экспортеров на использование прибыли и амортизации для вложений в техническое перевооружение своих предприятий, в том числе на базе продукции отечественного машиностроения, а также вложений в смежные отрасли экономики.

Следствиями переориентации доходов экспортеров с вывоза капитала на инвестиции станут ускорение процессов вертикальной и горизонтальной интеграции, расширение финансового участия экспортеров в собственности предприятий машиностроения и других смежных отраслей. Происходит формирование крупных промышленных групп, объединяющих предприятия различных отраслей и ориентированных на масштабные и долгосрочные внешние заказы. Эти крупные объединения самодостаточны с точки зрения источников финансирования, способны самостоятельно решать проблемы привлечения зарубежного капитала, выхода на новые рынки, не требуют поддержки со стороны государства.

Переориентация финансовых потоков, генерируемых экспортерами, создает предпосылки для роста внутреннего спроса, в первую очередь на продукцию отечественного инвестиционного машиностроения. Рост спроса и, соответственно, степени загрузки мощностей позволит улучшить экономическое положение части предприятий тяжелой промышленности и повысит их инвестиционную привлекательность для отечественных и зарубежных инвесторов.

Развитие отраслей машиностроительного комплекса, вовлеченных в технологическую цепочку “машиностроение–экспортеры”, и повышение конкурентоспособности продукции тяжелого и энергетического машиностроения позволит, с одной стороны, обеспечить массовую замену изношенных фондов в отраслях добывающей промышленности, энергетики и инфраструктуры, с другой стороны – постепенно наращивать экспорт собственно машиностроительной продукции данных подотраслей, восстанавливая позиции России на этом сегменте мирового рынка.

Другие отрасли (прежде всего - ориентированные на потребительский спрос) будут развиваться по мере роста объемов внутреннего потребительского спроса и расширения масштабов импортозамещения вследствие сохранения относительно низкого реального курса рубля.

Улучшение общих условий хозяйствования закрепит позитивные тенденции развития пищевой и легкой промышленности. Быстрая отдача в этих отраслях привлекают к ним часть внутренних накоплений. В свою очередь, предприятия пищевой и легкой промышленности, испытывающие ограничения для развития, связанные с развитием сырьевой базы направляют часть доходов в развитие аграрного комплекса. Возможности импортозамещения и повышение реальных доходов населения позволят укрепить тенденции роста в комплексе стройиндустрии и промышленности стройматериалов, автомобильной промышленности, некоторых других подотраслях с высокой эластичностью спроса и достаточно развитой технологической базой.

Новые импульсы к развитию получит инфраструктура товарных рынков. Расширение потребительского спроса создаст стимулы к формированию крупных торговых сетей, основывающихся на современных формах организации торговли.



Такие сети с течением времени станут межрегиональными и окончательно вытеснят из розничного оборота “челноков”, мелкооптовые продовольственные и вещевые рынки в их сегодняшнем виде. Вместе с тем устранение барьеров для входа на рынки будет способствовать развитию малых и средних фирм в розничной торговле, общественном питании, сфере бытового обслуживания. Испытывая острую конкуренцию со стороны крупных торговых сетей, малые и средние предприятия будут вступать в различные формы кооперации по закупкам, что позволит снизить их издержки и создаст предпосылки для дальнейшего развития конкурентной среды на потребительском рынке.

Позитивные тенденции будут наблюдаться также на уровне оптового звена. Расширение спроса как производственных, так и розничных предприятий на логистические услуги создаст основу для модернизации складской и транспортной инфраструктуры, для внедрения принципиально иных технологий управления товарными потоками. В конечном счете, это приведет к существенному снижению издержек в сфере материального производства и создаст предпосылки для дальнейшего экономического роста.

Поддержание и развитие отраслей инфраструктуры, прежде всего транспортной (дорожное строительство, железные дороги) и энергетической в этом сценарии потребует активного участия государства, в первую очередь в части разработки и реализации соответствующих национальных программ, регулировании тарифов на продукцию естественных монополий и контроля за крупными инфраструктурными инвестиционными проектами. В транспортной инфраструктуре создаются крупные компании с параметрами первоклассных заемщиков. Финансирование их проектов происходит на основе развития вексельного обращения с участием Банка России. Развитие транспортной инфраструктуры позволяет повысить эффективность реального сектора, усилить его экспортную конкурентоспособность.

В рамках данного сценария важнейшей задачей является диверсификация экспорта с постепенным увеличением доли продукции обрабатывающих отраслей с относительно высокой добавленной стоимостью, на конкретных узких сегментах рынка, где имеются выраженные конкурентные преимущества. В частности,

продукции промежуточных и высоких переделов лесопромышленного, металлургического и химического комплексов, авиапромышленности, атомной промышленности, энергетического машиностроения, отдельных сегментов рынка судостроения, вооружений, услуг космического комплекса.

Расширение производства и экспорта высокотехнологичной продукции возможно на базе сохранения места России на рынке военно-технической продукции с последующей диверсификацией в области гражданского производства, использующего научно—технические заделы и потенциал отраслей ВПК. Меры по сохранению и закреплению преимуществ этих производств тесно связаны с повышением эффективности управления государственным сектором экономики в целом и направлены в основном на снижение его размерности, вывода из бизнеса неэффективных предприятий, концентрации производства и разработок в относительно небольшом числе крупных интегрированных компаний.

Одной из важных тенденций будет также опережающий рост реализации услуг в структуре внешнеторгового оборота. В числе секторов, в которых Россия может предлагать услуги, конкурентоспособные на мировом рынке, можно выделить:

- международные перевозки (включая транзит);
- иностранный туризм;
- высшее профессиональное образование;
- разработку программного обеспечения.

Для всех этих секторов (за исключением лишь высшего профессионального образования) характерно преобладание мелких и средних компаний. И поэтому именно здесь наибольший эффект даст обеспечение равных условий конкуренции, устранение существующих барьеров для входа на рынок.

Отдача от расширения международных перевозок и развития иностранного туризма возможна уже в краткосрочном периоде. Инвестиции в образование и отрасль программного обеспечения будут носить более долгосрочный характер. Тем не менее, в силу того, что большую часть затрат в этих отраслях составляет оплата труда, их развитие будет сильным стимулом для расширения платежеспособного спроса на потребительском рынке.

Наконец еще одно возможное направление экспорта услуг связано с хранением и переработкой промышленных отходов. Данное направление представляется весьма нежелательным с экологической точки зрения. Вместе с тем, в случае ухудшения конъюнктуры на сырьевых рынках в среднесрочной перспективе это может стать значимым дополнительным источником экспортной выручки.

### 3. Основные этапы реализации сценария “активного позиционирования на рынках”

**Этап 1: 2000 - 2002гг.** На этом этапе перед государством стоит двудеиная задача, состоящая в том, чтобы, с одной стороны, стимулировать расширение спроса на инвестиционные ресурсы со стороны предприятий экспортеров, с другой - способствовать максимальному участию отечественных производителей оборудования в реализации этих инвестиционных проектов.

Для решения первой задачи с участием государства формируются инвестиционные программы крупнейших компаний в ТЭЖе, металлургии, химии и других финансово-благополучных экспортно-ориентированных отраслях. Эти программы должны быть направлены на поддержание и повышение уровня конкурентоспособности экспорта, обеспечения уровня рентабельности экспорта, создающего “запас прочности” и снижающего зависимость объемов рентабельного экспорта от конъюнктурных колебаний цен на мировых рынках. Инвестиционные программы могут быть направлены на освоение новых месторождений, существенное снижение издержек производства, расширение номенклатуры и качественное улучшение структуры экспорта. Государство реализует систему мер по стимулированию закупки техники в рамках данных проектов на основе обязательного применения конкурсных процедур, в организации которых будут принимать участие представители государственных органов власти.

Потребности в инвестициях для сохранения нынешних объемов добычи только в нефтегазовом комплексе (включая трубопроводный транспорт) в 2000-2003 годах оцениваются на уровне не менее 14 млрд. долларов в год.

Меры по сокращению масштабов вывоза капитала и переориентация части дополнительной прибыли, которая образуется при этом, прежде всего, в компаниях-экспортерах на модернизацию их технической базы и освоение новых месторождений может создать дополнительный спрос на инвестиционное оборудование со стороны экспортного сектора в размере 2-3 млрд. долларов в год. Не менее половины этих средств может быть освоена при создании соответствующих условий отечественными производителями машиностроительной продукции. Доля машиностроения, которая может быть непосредственно задействована в выполнении этих заказов, составляет примерно 10-

15 процентов всего машиностроительного комплекса с выпуском продукции в 1999 году на уровне 50-80 млрд. рублей при загрузке производственных мощностей на уровне менее 50%. Учитывая, что импортируемые комплектующие составляют не более 30-40%, то темпы роста внутреннего спроса со стороны производителей оборудования для экспортирующих отраслей на отечественную продукцию смежных отраслей могут составить до 30% в год, что обеспечит определенный мультипликативный эффект и будет способствовать оживлению в других секторах промышленности.

Решение второй задачи состоит в том, чтобы помочь отечественным производителям оборудования и техники представить конкурентные заявки на участие в указанных закупках с условиями не худшими, чем могут предложить аналогичные иностранные компании. В частности, государство предоставит отечественным компаниям - победителям конкурсов индивидуальные льготные условия реструктуризации их задолженности государственному бюджету, государственные гарантии по кредитованию начальной стадии запуска производства или обеспечит доленое участие в кредитовании через Российский Банк развития, обеспечит организационную поддержку получения необходимых лицензий и сертификатов качества, будет содействовать выполнению условий контрактов со стороны покупателя оборудования, а также предпримет другие меры по созданию отечественным производителям равных условий конкуренции при проведении конкурсов. На первой стадии число крупных проектов, которые будут находиться в сфере внимания государства и будут пользоваться теми или иными формами государственной поддержки, ограничиться несколькими крупными проектами.

Одновременно, на первом этапе реализуется система мер по политической, организационной, финансовой поддержке экспорта, в первую очередь продукции более высокой степени переработки. Это должно стимулировать экспортеров энергетических ресурсов, металлов и производителей химических продуктов осуществлять вложения в предприятия более высоких переделов, содействовать интенсификации процессов вертикальной интеграции. Меры государственной политики в части регулирования интеграционных процессов в промышленности должны включать действия по интеграции в состав крупных компаний научно-

исследовательских и инновационных организаций и подразделений, развитию собственной конструкторской базы.

На первом этапе государство предпримет меры по развитию инфраструктуры обеспечения конкурентоспособности отечественной продукции, в том числе, создания систем сертификации и аттестации, максимально приближенных к международным нормам.

Будет проведена инвентаризация промышленных предприятий, в первую очередь - с государственным участием. Начнется активная реализация программы реструктуризации и интеграции промышленных предприятий обрабатывающих отраслей, вывода из бизнеса неэффективных предприятий. Поддержка процессов интеграции в тех сегментах рынка, где такое укрупнение экономически целесообразно и не несет угрозы избыточной монополизации, будет сопровождаться мерами государственной поддержки развития малого и среднего частного бизнеса для создания наряду с крупными корпорациями шлейфа малых предприятий, которые могут гибко и оперативно реагировать на изменение спроса и конъюнктуры и удовлетворять как потребности населения, так и потребности крупного бизнеса.

Будет продолжена работа по регулированию деятельности естественных монополий, в рамках которой, наряду с процедурами по урегулированию неплатежей, будет осуществляться реструктуризация этих отраслей с целью обеспечения снижения издержек на производство энергоресурсов и сырья.

Одновременно поддерживаются положительные тенденции импортозамещения на внутреннем рынке. С этой целью, в частности реализуется система мер по осуществлению закупок преимущественно отечественных товаров и услуг в рамках процедур закупок товаров и услуг для государственных нужд. Соответствующие процедуры разрабатываются с учетом специфики регионов и распространяются на все закупки из бюджетов всех уровней, закупки государственных и муниципальных учреждений, государственных внебюджетных фондов.

Имеющиеся административные и экономические рычаги используются для стимулирования импортозамещения и в закупках государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ с государственным участием.

Важной задачей первого этапа является реструктуризация предприятий и, прежде всего, предприятий государственного сектора. Политика государства в этой области будет направлена на повышение эффективности использования активов предприятия, проведение реструктуризации задолженности, создание более действенных механизмов смены неэффективных собственников и менеджеров, защиту интересов кредиторов и инвесторов.

На первом этапе реализации программы структурной перестройки экономики будут обеспечены меры по нормализации процессов воспроизводства и развития отраслей инфраструктуры. Учитывая, что на втором этапе (2003-2007) ожидается интенсивное выбытие по возрасту основных фондов инфраструктурных отраслей, на первом этапе задача государственной политики состоит в подготовке и начале реализации программ модернизации этих отраслей, создание институциональных условий для привлечения внутренних и внешних источников инвестиций в эти отрасли, в том числе разработка механизмов долевого финансирования инфраструктурных проектов со стороны федерального бюджета, внебюджетных фондов, региональных бюджетов и в отдельных случаях основных потребителей услуг этих комплексов.

Важнейшей задачей первого этапа является реформа аграрного сектора для поддержания объемов производства сельскохозяйственного сырья и обеспечения продовольственной безопасности. Ограниченность финансовых возможностей государства на этом этапе по прямой поддержке сельского хозяйства определяет необходимость концентрации усилий на ускорении институциональных реформ в сельском хозяйстве, содействие формированию и развитию эффективных форм организации производства, способных обеспечить повышение эффективности этой проблемной сферы экономики.

Результатом первого этапа в данном сценарии должно стать оживление производства в отраслях, смежных с традиционными экспортными сферами, улучшение финансово-экономического положения части машиностроительных

предприятий, что позволит им активизировать инновационную деятельность и начать программы модернизации своего производства, расширяя спрос на продукцию других отраслей машиностроения (с первую очередь станкостроения). Развитие экспортных отраслей и предприятий, обеспечивающих их модернизацию должно привести уже на первом этапе к росту платежеспособного спроса на потребительском рынке, что при условии ограничения импорта (в силу низкого реального курса национальной валюты) создаст стимулы к расширению производства в отраслях конечного потребления, таких как пищевая и легкая промышленность.

Создание и расширение системы ипотечного кредитования в совокупности с некоторым ростом реальных доходов населения сможет обеспечить более высокие темпы роста жилищного строительства и соответствующий спрос на продукцию строительства, промышленности строительных материалов, мебельной промышленности и т.п. Увеличится спрос на продукцию сферы услуг, в том числе в новых, быстро растущих секторах, связанных с информатизацией.

К задачам первого этапа реализации программы относятся также меры по восстановлению системы подготовки кадров, как в части среднего специального, так и в сфере высшего образования. С учетом ограниченных возможностей внедрения платных систем образования в силу невысоких доходов основной массы населения, государственная политика будет направлена как на поддержку систем бесплатного общедоступного образования, так и на развитие форм полного или частичного софинансирования затрат на подготовку специалистов конкретных специальностей со стороны предприятий, заинтересованных в привлечении квалифицированных кадров.

В секторе высшего профессионального образования для возвращения утраченных позиций потребуется больше усилий. Здесь перспективной представляется ориентация на развивающиеся страны Азии и Африки, а также на страны СНГ – особенно в тех случаях, когда соответствующая страна рассматривается как перспективный экспортный рынок. Расширение в таких странах числа специалистов с российскими дипломами объективно будет создавать предпосылки для продвижения на эти рынки российских товаров.



Конкурентным преимуществом России является достаточно высокое качество образования (особенно в естественно-научных областях) при очень низкой стоимости обучения. Вместе с тем, в ведущих российских ВУЗах целесообразно развитие новых программ, реализуемых совместно с европейскими и американскими университетами, предполагающих обучение на английском языке и предоставляющих студентам возможность получения двух дипломов. Внедрение таких программ на начальной стадии потребует организационной поддержки со стороны правительства. Отдача же от их реализации будет выражаться не только в сокращении разрыва между стоимостью и качеством обучения, но и в повышении квалификации российских преподавателей.

Осуществление целенаправленной государственной политики по проведению структурных реформ и обеспечении структурных изменений в экономике потребует реформы государственного управления. При этом наряду с реформированием органов управления будут приняты меры по активизации создания негосударственных ассоциаций и других организационных форм, объединяющих производителей и потребителей различных видов продукции, которые могли бы взять на себя часть функций государства по мониторингу и контролю за соблюдением норм рыночного поведения, повышению контрактной дисциплины, а также функции по добровольной сертификации и аттестации продукции и производителей, внедрению стандартов качества и раскрытия информации, выработке общественно признанных норм поведения в сфере бизнеса.

В количественном выражении на первом этапе не ожидается существенного изменения в структуре производства, сохраняется высокая доля добывающих отраслей, рост отдельных отраслей машиностроения декомпенсируется продолжением спада в части неконкурентоспособных подотраслей машиностроения за счет выхода с рынков неэффективных предприятий.

В выделенных выше перспективных с точки зрения экспорта отраслях сферы услуг (международные перевозки; иностранный туризм; высшее профессиональное образование; программное обеспечение) правительство наряду с обеспечением равных условий конкуренции возьмет на себя функции по целенаправленному

продвижению этих отраслей на внешние рынки. Для этого потребуется координация деятельности федеральных ведомств (прежде всего, Минторга, МИД и Минэкономики). Для конкретных пропагандистских акций будет активно использоваться аппарат торгпредств при российских посольствах. При этом речь идет о поддержке именно отраслей, а не отдельных компаний.

Наконец, одним из ключевых вопросов эффективного развития рынка продуктов и услуг “мягких” технологий (в частности, программного обеспечения) является защита интеллектуальной собственности. Отсутствие каких-либо правовых гарантий на российском рынке приводит к тому, что легальные производители не могут покрыть свои издержки. При этом с рынка в первую очередь вытесняются отечественные компании, которые в отличие от своих западных конкурентов не обладают достаточными финансовыми ресурсами и не могут нести систематические убытки ради завоевания рынка в будущем. В результате российские программисты преимущественно работают по прямым заказам крупных зарубежных фирм, получая в несколько раз меньшие доходы. Распространенная в России “пиратская” практика одновременно сдерживает импорт новейших программных продуктов и тем самым тормозит технологическое развитие отрасли.

Названные меры, не требующие существенных затрат от правительства, уже в 2000-2002 гг. могут привести к определенному расширению экспорта услуг в части международных транспортных перевозок и иностранного туризма. Однако значимого прироста здесь можно ожидать в среднесрочной перспективе.

**Этап 2: 2003 - 2007 гг.** Задачи второго этапа будут связаны с закреплением позитивных тенденций, заложенных на первом этапе реализации программы. В отраслях ТЭК и металлургического комплексов начнется подготовка к массовому освоению новых месторождений, возрастут объемы геологоразведочных работ. Одновременно с продолжением процессов технического перевооружения отраслей-экспортеров инициированных на предыдущем этапе расширение инвестиционной активности распространится на электроэнергетику и отрасли тяжелого машиностроения. Последние, получив импульс к развитию за счет спроса со стороны отечественных отраслей и осуществив на первом этапе первоочередные

меры по повышению конкурентоспособности своей продукции, смогут расширить рынки сбыта за счет наращивания объемов экспортных поставок, прежде всего в страны СНГ и быстро развивающиеся страны Азии и Африки. Расширение экспорта продукции этих отраслей потребует государственных мер политической, организационной и экономической поддержки внешнеэкономической деятельности, в том числе через заключение двухсторонних межправительственных соглашений.

Обеспечение на первом этапе умеренных, но устойчивых темпов экономического роста, проведение политики по улучшению общехозяйственных условий экономической деятельности, формирование благоприятного инвестиционного климата и определение по результатам первого периода новых “точек роста” в различных отраслях экономики, позволит на втором этапе привлечь к финансированию инвестиционных программ в экспортных отраслях внешний портфельный капитал, а в обрабатывающих отраслях и отраслях инфраструктуры - прямые иностранные инвестиции. Приток иностранных инвестиций на втором этапе должен позволить компенсировать ожидаемое ухудшение параметров платежного баланса, связанное с возрастающими масштабами платежей по внешним долгам и прогнозируемым снижением цен на сырьевые товары традиционного экспорта.

Политика по привлечению прямых иностранных инвестиций является ключевым фактором повышения конкурентоспособности отечественной продукции. Непосредственным результатом такой политики будет импорт технологий и повышение качества отечественной продукции. Этот эффект будет иметь место даже тогда, когда иностранный инвестор сочтет, что дешевле построить новый завод, чем вкладывать деньги в существующие российские предприятия. Политика поощрения прямых инвестиций будет иметь еще одно важное последствие: приходя в Россию, крупные зарубежные фирмы переносят сюда стандарты развитой экономической и производственной культуры, постепенно распространяющиеся по всей экономике.

Темпы роста производства в обрабатывающих отраслях промышленности и в сфере услуг будут превышать общие темпы экономического роста, в результате

чего к концу второго этапа удастся заметно повысить долю производств с высокой добавленной стоимостью в производстве ВВП. К концу второго этапа будут в основном завершены институциональные реформы, связанные с созданием нормативно-правовой базы институтов рыночной инфраструктуры, акционированием и приватизацией избыточной части государственного сектора экономики. К концу периода интеграция, улучшение финансового положения части крупных предприятий в промышленном и других комплексах, с одной стороны, и формирование банковских и финансовых институтов, аккумулирующих сбережения, с другой, расширят границы и масштабы фондового рынка, который начнет играть роль рыночного регулятора перетока финансовых средств из неэффективных секторов в эффективные, что будет способствовать ускорению структурных изменений и позволит снизить степень участия государства в поддержке определенных секторов экономики, ограничив свое воздействие формированием государственного спроса и участием в стратегически важных секторах промышленности.

В среднесрочной перспективе повысится значимость экспорта услуг. В частности, к 2005 году число иностранных граждан, въезжающих в РФ по туристическим визам, может возрасти в 3-3,5 раза и достичь 7 млн. При средней стоимости тура в размере 600-700 долларов на человека (без учета авиабилетов) это будет означать 4,5 млрд долларов экспортной выручки. К 2010 году данный показатель может удвоиться. Развитие внутренних туристических маршрутов, улучшение инфраструктуры, реконструкция действующих и строительство новых гостиниц также будут способствовать частичной переориентации на внутренний рынок тех российских потребителей, которые в 1990-е годы предпочитали отдыхать за рубежом.

Число иностранных студентов, обучающихся в российских ВУЗах, уже к 2003 году может вырасти более чем в полтора раза и достичь 100 тысяч. При этом среднегодовая плата за обучение одного студента может подняться до 3-4 тысяч долларов. В долгосрочной перспективе число иностранных студентов может удвоиться при росте платы за обучение до 5-6 тысяч долларов.

В секторе программного обеспечения темпы роста будут еще более значительными. При должном юридическом обеспечении прав на интеллектуальную собственность (как уже говорилось выше, эта задача должна быть решена в течение 2000-2001 года) экспорт программных продуктов к 2005 году может достигнуть 2-3 млрд долларов. К 2010 году этот показатель может возрасти еще в 2-2.5 раза.

**Этап 3: 2007 - 2010 гг.** Третий этап структурных преобразований будет характеризоваться масштабной модернизацией производственного аппарата всех отраслей экономики при сокращении государственного участия в финансировании и поддержке инвестиционных программ и проектов. В частности, продолжатся программы развития отраслей инфраструктуры, широкое освоение новых месторождений. Обновится производственный потенциал в отраслях конечного потребления.

Основной акцент в части структурной политики на этом этапе будет сделан на выявлении и стимулировании развития новых секторов экономики, прежде всего в области информационных технологий и услуг. Закрепление отечественных производителей этих товаров и услуг на определенных нишах будет одной из основных задач внешнеэкономической политики государства на этом этапе.

На этом этапе развитие отраслей промышленности и накопление финансовых ресурсов в экономике, а также расширение потребительского спроса делают необходимым структурный маневр в сторону развития аграрного сектора экономики и перехода там к новым, современным технологиям производства.

К концу периода в результате последовательной реализации мер общеэкономической и структурной политики удастся полностью обновить производственный потенциал практически всех отраслей экономики, будет сформирована структура производства товаров и услуг, обеспечивающая органическое встраивание России в мировую систему разделения труда.

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Общая политика по обеспечению структурных сдвигов должна быть дополнена мерами по преодолению основных проблем в конкретных, наиболее значимых секторах экономики. В соответствии с этим ниже рассмотрены основные направления государственной политики в области промышленного производства.

### *1. Характеристика ситуации*

В 1999 г. наметились некоторые позитивные тенденции в развитии ряда отраслей отечественной промышленности. Сокращена задолженность бюджета перед бюджетополучателями, обеспечен прирост денежной массы, объем кредитов, предоставленных предприятиям, что способствовало ослаблению “денежного голода”, приросту оборотных активов предприятий, улучшению их финансово-экономического положения. Начался процесс технологического обновления производства. Все это в конечном итоге проявилось в приросте промышленного производства, который за 1999 г. составил 8.1%, а в I квартале 2000 г. -13% (оценка).

Рост промышленного производства обусловлен рядом причин. Во-первых, в результате августовского кризиса 1998 г. создались благоприятные условия для отечественных экспортеров, что привело к увеличению объемов экспорта. Во-вторых, на мировом рынке сохраняются высокими цены на основной экспортный товар России - нефть, что обеспечивает значительные валютные поступления. В-третьих, сработал эффект импортозамещения в результате сокращения импорта и освобождения ниш внутреннего рынка для отечественного производства, что привело к росту выпуска продукции в отраслях потребительского сектора. В-четвертых, у банков ослаб стимул вложений в государственные ценные бумаги, активизировались их инвестиции в реальный сектор, что способствовало росту производства.

Несмотря на достигнутый в 1999 г. рост промышленного производства в целом и в отдельных отраслях, в развитии промышленности следует отметить ряд негативных моментов.

Во-первых, сохранилась тенденция к снижению доли высокотехнологичной и наукоемкой продукции в перерабатывающих отраслях

Во-вторых, медленно идут процессы снижения затрат всех видов ресурсов, уровни ресурсоемкости в промышленности по основным видам ресурсов превышают соответствующие показатели развитых стран.

В-третьих, сохраняется низкая инновационная активность в промышленности, что на фоне состояния производственного аппарата, который в большей части морально устарел, физически изношен и достиг критического возраста, препятствует модернизации и повышению эффективности отраслей.

В-четвертых, недостаточно внимания уделяется проблемам охраны окружающей среды, низка доля затрат на очистные мероприятия в общем объеме инвестиций.

В-пятых, ухудшается квалификационный уровень основных категорий занятых в промышленности работников.

В-шестых, усугубляется процесс старения основных фондов производственной инфраструктуры, особенно их активной части.

В-седьмых, современное состояние сырьевой базы добычи отдельных видов полезных ископаемых может стать ограничителем роста промышленного производства.

Решение указанных проблем требует принятия государством мер по активизации инвестиционной и инновационной деятельности с целью модернизации и реконструкции производства, повышения его эффективности и обеспечения конкурентоспособности отечественной продукции.

## ***2. Основные цели и направления промышленной политики***

**Главная цель** промышленной политики формулируется как повышение конкурентоспособности продукции и технического уровня производства, обеспечение выхода инновационной продукции и высоких технологий на внутренний и внешний рынок, замещение импортной продукции и перевод на этой основе инновационно активного промышленного производства в стадию стабильного роста (6-8% в ближнесрочной перспективе при последующем повышении темпов роста до 10% в 2010 г.)

Реализация главной цели промышленной политики будет осуществляться по **следующим основным направлениям:**

I. Сохранение и расширение предложения продукции отечественного машиностроения на рынки, где наблюдается повышение платежеспособного спроса: на первом этапе, прежде всего, на рынки производственного оборудования экспортоориентированных отраслей и энергетики, а на последующих - и для отраслей конечного потребления на . за счет повышения ее качества и надежности и ценовых преимуществ. Для экспортоориентированных отраслей важным является сохранение завоеванных позиций на традиционных внешних рынках и расширение географии экспорта.

Это направление будет обеспечиваться, в первую очередь, мероприятиями, связанными с модернизацией производственных звеньев и отдельных технологий, повышением технологической дисциплины производства, усилением технического контроля и внедрением современных систем качества, сертификацией продукции и производств, развитием дилерской и товаропроводящей сети, проведением активной рекламы продукции, расширением применения лизинговых схем и совершенствованием систем стандартизации и метрологии.

В рамках расширения предложения для рынка товаров конечного потребления приоритеты будут отданы относительно некапиталоемким проектам легкой и пищевой промышленности, производству медикаментов, технологического оборудования для указанных отраслей, модернизации выпускаемых легковых, грузовых автомобилей и автобусов, подъемно-транспортной, строительно-дорожной техники и некоторых типов сельскохозяйственных машин, продуктов химической промышленности.

II. Выход на мировые рынки с конкурентоспособной продукцией современного и новейшего технологических укладов.

Это направление будет обеспечиваться активизацией процессов модернизации и реконструкции производства на базе отечественного машиностроения, обеспечения опережающего роста производства продукции перерабатывающих отраслей по сравнению с добывающими отраслями, разработкой новых видов продукции, технологий, материалов, использования имеющегося научно-технического задела и новых результатов фундаментальных и прикладных исследований.

Широкое применение получают технологии двойного назначения, включая технологии получения новых материалов, микроэлектронику (в том числе, нано- и оптоэлектронику), информационные технологии, биотехнологии, технологии высокоэффективных тепловых двигателей, высокопроизводительное промышленное оборудование, оборудование для защиты окружающей среды,



уникальные технологии экспериментальной отработки и испытания сложных систем.

Результатом реализации указанных направлений промышленной политики должны стать:

- обеспечение устойчивых темпов роста промышленного производства;
- позитивные структурные сдвиги, связанные с увеличением доли продукции перерабатывающих отраслей по сравнению с добывающими и доли высокотехнологичной и наукоемкой продукции в продукции перерабатывающих отраслей.

### ***3. Сценарий развития промышленности***

Сценарии возможного развития промышленности определяются соответствующими сценариями структурного маневра. В рамках **сценария активного позиционирования на рынках** в развитии промышленности могут быть выделены следующие этапы:

**Этап 1. 2000-2002 гг.** Подготовка к масштабной реструктуризации промышленности на базе реформирования предприятий, повышения эффективности их управления, создания интегрированных структур, институциональных преобразований, вывода с рынка неэффективных предприятий. Обеспечение роста отраслей машиностроения для отраслей сырьевого экспорта вследствие расширения объема заказов. Одновременно, на основе начала роста потребительского спроса, инициируется рост производств потребительских товаров с низкой капиталоемкостью и быстрой окупаемостью, отдельных видов машиностроения для машиностроения, создание соответствующих условий для закрепления данных позитивных тенденций.

В этот период при среднегодовом темпе роста промышленного производства около 6-8%, среднегодовые темпы роста топливных отраслей составят до 2%, отдельных отраслей машиностроения - до 20%, а пищевой и легкой промышленности - соответственно 7% и 11%.

Рост в этих секторах производства позволит улучшить финансовое состояние населения, предприятий и бюджетов, что приведет к дальнейшему росту спроса на отечественную продукцию, стимулированию производства и созданию условий для начала реализации технологического рывка в перерабатывающих отраслях, постепенной активизации процессов модернизации и

реконструкции производства на базе отечественного машиностроения, что в конечном итоге качественно улучшит структуру промышленного производственного аппарата.

Учитывая значительное падение инвестиций в предшествующие годы, ограниченность внутренних накоплений, на данном этапе реально обеспечить умеренную положительную динамику инвестиций, при темпах их прироста до 10%. Это может быть достигнуто не столько за счет инвестиций в строительство новых объектов, сколько за счет реализации инвестиционных проектов, связанных с модернизацией ныне действующих мощностей и устранением технологических барьеров, которые препятствуют росту выпуска конкурентоспособной продукции и повышению эффективности производства.

Решение этих задач будет осуществляться путем пересмотра норм амортизации, снижения налогов с расширением льгот предприятиям, инвестирующим в развитие производства, роста государственной поддержки инвестиционной деятельности с увеличением доходов бюджета за счет расширения налогооблагаемой базы, сокращения числа убыточных предприятий, повышения уровня собираемости налогов, улучшением условий привлечения банковского и другого финансового капитала, средств частных инвесторов и сбережений населения при одновременном снижении инвестиционных рисков, восстановления и активизация процессов на фондовом рынке и повышения ликвидности фондовых активов, способствующих перетоку инвестиционных ресурсов в промышленность.

В этот период будут проведены институциональные преобразования: активизация политики реформирования предприятий, направленной на совершенствование системы управления, повышение ответственности руководителей за последствия принимаемых решений, формирование эффективных собственников, снижение издержек, улучшение финансово-экономических результатов деятельности и т.д.

Кроме того, усилятся меры по стимулированию развития малого предпринимательства, созданию корпоративных структур и привлечению их для решения приоритетных задач развития промышленности.

В машиностроении предполагается достижение стабилизации работы основной массы предприятий машиностроения, проведение оптимизации производственных мощностей, реструктуризации задолженностей и активов предприятий, активизация поиска стратегических инвесторов для обеспечения развития новых направлений, проведения сертификации продукции, модернизация продукции, совершенствование системы ее продаж и сервисного обслуживания.

В машиностроении для ТЭК будет расширяться ассортимент продукции, прежде всего в рамках импортозамещения в программах модернизации производственного оборудования ТЭК. Начинается широкомасштабная модернизация производственного аппарата отрасли.

В энергетическом машиностроении основными задачами этапа являются: внедрение ранее созданных образцов энергооборудования для модернизации и реконструкции объектов энергетики; разработка высокоэффективных и конкурентоспособных видов оборудования, необходимых для осуществления технологического прорыва в энергетике России и развития эффективного экспорта; активизация работы на внешнем рынке по расширению поставок продукции на экспорт, проведение сертификации энергомашиностроительной продукции; переход на комплектную поставку оборудования с монтажом, наладкой и сервисным обслуживанием; совершенствование системы продаж продукции, освоение новых ее форм.

В автомобильной промышленности будут решаться задачи по расширению ассортимента продукции, выявляться направления ликвидации технологического и организационного отставания, будут создаваться условия для развития производства отдельных агрегатов и узлов с возможным участием зарубежных фирм. Это потребует реструктуризации и диверсификации ряда производств. Будет расширяться производство конкурентоспособной продукции, отвечающей существующему рыночному спросу России и других государств.

В легкой промышленности этот этап характеризуется устойчивым ростом продукции в первую очередь импортозамещающей и удовлетворяющей потребности малообеспеченных слоев населения, укреплением финансового положения предприятий, создания собственных оборотных средств, необходимых для дальнейшего развития.

На предприятиях оборонного комплекса, производящих высокотехнологическую гражданскую продукцию, опережающими темпами будет развиваться производство изделий электронной техники – среднегодовые темпы 130-140 %, авиационной техники – до 150 %. В целом объем производства гражданской продукции уже в 2003 году возрастет по сравнению с уровнем 2000 года примерно в полтора раза.

В медицинской промышленности в этот период прогнозируется устойчивый рост производства за счет создания благоприятных условий на отечественном рынке для российских производителей лекарственных препаратов, что позволит активизировать инвестиционную и инновационную деятельность, направленную на

наукоемкие разработки оригинальных фармацевтических субстанций, на основе которых будет развиваться производство конкурентоспособной медицинской продукции.

В лесопромышленном комплексе будет обеспечен прирост производства в пределах 5–6% на основе повышения эффективности лесозаготовительных предприятий, упорядочения экспорта и улучшения его структуры. Проводятся мероприятия по подготовке структурного маневра в направлении увеличения доли продукции глубокой переработки в общем объеме производства. Идет накопление собственных средств в интересах инвестиций в увеличение глубины переработки. Расширяется практика сертификации продукции и производства.

В пищевой промышленности с целью повышения конкурентоспособности продукции товаропроизводителями будут приняты меры по развитию производств с высокой долей продукции, максимально готовой к употреблению, расфасованной и упакованной, с оформлением, отвечающим спросу внутреннего и внешнего рынков. Будут применяться компенсационные пошлины, нетарифное регулирование (контроль качества, соблюдение стандартов и санитарно-ветеринарных норм и др.).

**Этап 2. 2003-2007 гг.** Продолжится рост эффективности сырьевых отраслей за счет модернизации их производственного аппарата, доходы от сырьевого экспорта растут (при позитивной внешнеэкономической конъюнктуре), либо удерживаются на прежнем уровне (при ухудшении конъюнктуры). Ведется широкомасштабная модернизация производственного аппарата электроэнергетики. Расширяется практика энергосбережения. Увеличиваются темпы роста машиностроения для машиностроения и транспортного машиностроения. Растет объем реализации потребительских товаров в соответствии с темпами роста отраслей, что приведет к дальнейшему улучшению финансового состояния предприятий и государства.

Это даст возможность перераспределить полученные доходы в перерабатывающие отрасли промышленности с приоритетом отечественного машиностроения и переориентироваться на непосредственное решение задач ускорения научно-технического прогресса, реконструкции и модернизации производства в перерабатывающих отраслях и приступить к формированию экономически эффективных высокотехнологичных производств по выпуску конкурентоспособной на внешнем и внутреннем рынках продукции. Модернизация производственного аппарата перерабатывающих отраслей в основном на базе отечественного машиностроения создаст условия дальнейшего роста производства.

Важнейшей особенностью этого этапа роста является переход к непрерывному инновационному процессу. В инвестиционных расходах все больший удельный вес будут приобретать объемы финансирования НИОКР, превышая в наукоемких отраслях расходы на оборудование и строительство. Повысится значение государственной научно-технической, инновационной и образовательной политики, последовательно будет расти доля расходов на науку в ВВП.

Все это даст дальнейший импульс наращиванию производства конкурентоспособной высокотехнологичной продукции, совершенствованию структуры производства и экспорта в сторону увеличения доли такой продукции, ослаблению зависимости от конъюнктуры внешнего рынка, а использование новейших результатов исследований и разработок в промышленности позволит повысить эффективность производства и конкурентоспособность продукции в отраслях реального сектора.

На этом этапе в машиностроении произойдет расширение масштабов структурных изменений в целях увеличения выпуска конкурентоспособной продукции на внутреннем и внешнем рынках, начало освоения экономически эффективных высокотехнологических производств и модернизация собственной производственной базы, завершение, в основном, работ по свертыванию экономически бесперспективных производств.

Расширяется производство в машиностроении для машиностроения, в первую очередь в рамках заказов машиностроения для ТЭК, энергомашиностроения, транспортного машиностроения.

Задачами этого этапа развития энергетического машиностроения являются увеличение выпуска высокоэффективных и конкурентоспособных видов оборудования; техническое перевооружение и модернизация собственной производственной базы предприятий, внедрение энергосберегающих и экологически чистых технологий, внедрение международных систем качества и сертификации на производстве; развитие производственной кооперации, расширение производства комплектующих изделий и материалов в смежных отраслях, в том числе за счет развития малого предпринимательства; реализация долгосрочных научно-технических проектов.

В части энергетического оборудования реальным сектором экспортных

поставок являются страны, имеющие российское оборудование, которому требуется модернизация (Ближний и Средний Восток, Индия, Китай, бывшие страны СЭВ и страны СНГ).

В автомобильной промышленности будут решены вопросы укрепления экономического положения предприятий и накопление средств за счет расширения и освоения производства рентабельной продукции, пользующейся спросом на рынке; сохранения производства важнейших видов продукции за национальным бизнесом; разработка и создание, в том числе при долевом участии государства, высокоэффективных и конкурентоспособных видов автомобильной техники и, прежде всего, автомобильных компонентов, создание и организация производства новых комплектующих изделий и материалов в смежных отраслях; формирование региональных и местных рынков, осуществление преобразований, оптимизация и реструктуризация производственных мощностей как одно из средств для повышения рентабельности производства.

Реформирование отечественного тракторного и сельскохозяйственного машиностроения на основе технического перевооружения и реконструкции предприятий предусматривает на этом этапе осуществить существенное обновления номенклатуры продукции. К 2005 г. предусматривается увеличить долю машин нового поколения в общем объеме производства до 25–30 %.

Освоение станкостроительными предприятиями прогрессивных, наукоемких видов продукции, способных конкурировать на мировом рынке с ведущими станкостроительными фирмами, позволит решить не только вопросы удовлетворения потребности в прогрессивных видах оборудования, сокращения закупок импортного оборудования, но и явится базой для дальнейшего развития экспорта.

К концу этапа ожидается увеличение продаж кузнечно-прессовых машин - на 30%, металлорежущих станков и инструмента различного технологического назначения - более чем в 1,5 раза.

В лесопромышленном комплексе темпы экономического роста предусматриваются до 7% ежегодно. Приоритетными задачами на этом этапе в лесозаготовительной промышленности являются осуществление технического

первооружения крупных и средних лесозаготовительных предприятий на базе отечественной и частично импортной лесозаготовительной техники, строительство лесовозных дорог круглогодичного действия, в деревообрабатывающей промышленности - увеличение степени переработки древесины, снижение себестоимости производства продукции и рост производительности труда за счет внедрения новых технологических процессов производства, реконструкция действующих предприятий.

Наращивание объемов целлюлозы, бумаги, картона и изделий на их основе к концу этапа будет происходить на основе повышения уровня использования имеющихся производственных мощностей и за счет модернизации, обновления основного оборудования (особенно в производстве картона, изделий санитарии, бумажно-беловых товаров), а также ввода в действие объектов, не требующих больших капиталовложений. Основным источником финансирования будут собственные средства предприятий.

Объем экспорта к концу этапа достигнет 5 млрд.долл. В структуре экспорта будут преобладать древесина глубокой переработки (до 70%), в частности, пиломатериалов, целлюлозно-бумажных товаров и фанеры.

В металлургическом комплексе в результате структурного технологического сдвига доля товарной продукции, полученной с применением ресурсосберегающих технологий возрастет до 65-70%. Удельные затраты топливно-энергетических ресурсов сократятся в горнорудной промышленности на 5-7%, в металлургическом переделе - на 14-15%, издержки производства в цветной металлургии - на 13-15%.

На базе обновления производственного потенциала оборонного комплекса, структурной перестройки предусматривается интенсификация использования фондов и рост выпуска новой продукции конкурентоспособной и на внешних рынках. В конце этапа производство продукции гражданского назначения прогнозируется увеличить вдвое к уровню 2000 года.

**Этап 3. 2008-2010 гг.** Дальнейшее развитие высокотехнологичных наукоемких производств, внедрение новейших технологий, модернизация на этой основе всех отраслей промышленности, интеграция передовых российских

предприятий в транснациональные корпорации, расширение экспорта продукции глубокой переработки.

Ускоренный рост производства в перерабатывающих отраслях, особенно в машиностроении в предшествующие периоды (до 10%), создадут основу для роста производства, доходов и, соответственно, инвестиций с целью перехода на инновационный путь развития в большинстве отраслей, создание и внедрение новых и новейших технологий, ускорения роста высокотехнологичной и наукоемкой продукции, конкурентоспособной на мировом и внутреннем рынках.

На этом этапе благоприятный инвестиционный климат позволит осуществлять крупные инвестиционные проекты, в первую очередь в транспортной инфраструктуре, за счет преимущественно негосударственных инвестиций. Реализуются промышленные проекты, обеспечивающие технологический прорыв и обладающие высоким мультипликативным эффектом, а также обеспечивающие развитие отечественного машиностроения и, прежде всего, его наукоемких отраслей, а также проектов конверсии оборонной промышленности.

В машиностроении предусматривается более масштабное увеличение выпуска конкурентоспособных видов техники на основе проведения коренного технического перевооружения и модернизации производства, повышение гибкости в технологии и организации производства, развитие новых технологий, в первую очередь энерго- и ресурсосберегающих, расширение производства комплектующих изделий и материалов в смежных отраслях.

В автомобильной промышленности возрастет выпуск высокоэффективных и конкурентоспособных видов автомобильной техники на основе технического перевооружения и модернизации собственной базы предприятий автомобилестроения, внедрения энергосберегающих и экологически чистых технологий, повышения гибкости в технологии и организации производства, внедрения международных систем качества и сертификации на производстве, развития производственной кооперации, расширения производства комплектующих изделий и материалов в смежных отраслях, осуществления мероприятий по реформированию предприятий, в том числе внедрение корпоративных форм управления как основы реализации государственной политики развития автомобильной промышленности.

В металлургическом комплексе будет полностью ликвидировано мартеновское производство стали, возрастет производство материалов для



радиоэлектроники и вычислительной техники, инструментальных материалов с высоким уровнем физико-химических и режущих свойств, конструкционных и композиционных материалов.

В химической и нефтехимической промышленности намечается достижение стабильных темпов прироста объемов производства на 6%; обеспечение приемлемых параметров воспроизводства основных производственных фондов (6-8% ежегодно), активизация и расширение процесса технического совершенствования производства в целях решения важнейшей задачи - существенного увеличения объема наукоемкой химической продукции, конкурентоспособной на внешнем рынке и доминирующей на внутреннем рынке.

Стратегической задачей химической индустрии на этом этапе в сфере внешнеэкономической деятельности является достижение максимально возможного объема экспорта без ущемления интересов внутренних потребителей химической продукции и осуществление закупок сырья по импорту на уровне, позволяющем обеспечить стабильную работу основных предприятий отрасли. За весь прогнозируемый период 40-45% объема химической продукции станет конкурентоспособной на рынках ближнего и дальнего зарубежья.

В оборонной промышленности прогнозируется сохранение устойчивого роста производства гражданской продукции в рамках создания крупных диверсифицированных корпораций, в том числе на основе практических результатов НИОКР двойного назначения, средства на проведение которых были сконцентрированы на предыдущем этапе.

Инвестиции в науку и образование приведут к дальнейшей активизации инновационной деятельности, созданию высокоэффективных технологий, обеспечивающих дальнейшее совершенствование структуры производства, повышению эффективности производства и конкурентоспособности продукции на внутреннем и мировом рынках.