



УДК 338.45

Институциональная составляющая промышленной политики Российской Федерации: особенности и проблемы формирования



Е. Н. Стариков, Л. А. Раменская

Стариков Евгений Николаевич, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой шахматного искусства и компьютерной математики, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, starik1705@yandex.ru

Раменская Людмила Александровна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и корпоративной экономики, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, gamen_lu@mail.ru

Введение. Для России выработка эффективной промышленной политики становится ответом на вызов сохранения конкурентоспособности и повышения производительности промышленного комплекса страны. Настоящее исследование направлено на выявление и систематизацию предпосылок и ограничений развития промышленности в контексте институциональной составляющей промышленной политики. **Теоретический анализ.** Рассмотрена историческая трансформация взглядов на промышленную политику. Выявлены ресурсно-отраслевой и институциональный подходы к промышленной политике, обосновано их различие. На основе литературного обзора обобщены специфические черты институциональной среды России: зависимость от траектории предшествующего развития, слабость институтов, институциональные ловушки, искажающие рыночные сигналы. **Эмпирический анализ.** На основе анализа статистической информации обосновано, что в течение последних десятилетий Россия углубляла свою сырьевую специализацию, при этом есть некоторые позитивные сдвиги, касающиеся качества институциональной среды. Анализ особенностей институциональной составляющей промышленной политики позволил выявить следующие поворотные направления: создание Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России; принятие закона о промышленной политике; модификация системы центральных органов исполнительной власти и совершенствование их взаимодействия; создание инфраструктуры фондов развития промышленности. Вместе с тем выявлен ряд ограничений институциональной среды. К числу наиболее существенных относятся: формальный и противоречивый характер стратегического планирования промышленного развития, дублирование полномочий и противоречия между формальными институтами государственной власти, создание системы «незавершенного» регулирования. **Результаты.** На основе анализа выявлено, что эффективные институты развития промышленной политики к настоящему моменту не сформированы, несмотря на постоянно изменяющуюся институциональную среду. Подтвержден тезис о ситуативности и фрагментарности институциональной составляющей существующей промышленной политики. **Ключевые слова:** промышленность, промышленная политика, институциональный подход.

Поступила в редакцию: 09.06.2020 / Принята: 30.06.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-374-383>

Введение

Замедление экономического роста России, наблюдаемое с 2012 г., вызвано, помимо неблагоприятных внешних потрясений, усугубивших состояние отечественной экономики, также и структурными внутренними причинами. Российская экономика ограничена своей институциональной базой, что снижает возможности прорывного роста.

Для России выработка эффективной промышленной политики становится ответом на вызов сохранения конкурентоспособности и повышения производительности промышленного комплекса страны.

Промышленный комплекс исторически оказывает существенное влияние на экономическую ситуацию, в результате чего проблемы поддержки и стимулирования развития промышленности традиционно входят в число базовых приоритетов, чем, в свою очередь, обусловлено повышенное внимание государства и научного сообщества к вопросам разработки и внедрения промышленной политики.

Несмотря на непрекращающуюся дискуссию среди специалистов по данной проблематике, до настоящего времени отсутствует единый подход к определению понятия «промышленная политика», она зачастую рассматривается тождественно общеэкономической, структурной и макроэкономической, спорными остаются и многие другие аспекты.

Настоящее исследование направлено на выявление и систематизацию предпосылок и ограничений развития промышленности в контексте институциональной составляющей промышленной политики.

Для достижения цели был выделен ряд задач:

- 1) критическое обобщение положений институционального подхода к промышленной политике;
- 2) выявление существующих тенденций развития промышленности;
- 3) определение особенностей институциональной составляющей промышленной политики России;
- 4) выявление и обоснование недостатков, присущих институциональной составляющей промышленной политики России.



Теоретический анализ

Исторически взгляды на промышленную политику претерпели существенную трансформацию. С началом индустриализации промышленная политика рассматривалась как основной инструмент решения важных социально-экономических и политических задач, в частности, поддержания национальной безопасности, преодоления территориальных диспропорций, смягчения социальной напряженности. Вплоть до 1950-х гг. большинство стран мира пользовались именно таким подходом к пониманию промышленной политики, которая была основным средством воздействия государства на экономическое развитие [1].

В наиболее промышленно развитых странах активная дискуссия о переосмыслении сущности и значения промышленной политики началась с 1970-х гг. [2]. Взгляды сторонников активной промышленной политики сталкиваются со сторонниками «принципа невмешательства» в деятельность рынков.

В начале 1990-х гг., в связи с коренным изменением модели экономического развития, в эту дискуссию вступила и Российская Федерация.

Успехи стран Азии, и в первую очередь Китая, привели к тому, что взгляды ряда авторитетных ученых (например Дж. Лина [3]) и международных институтов (МВФ, ОЭСР, Всемирный Банк) трансформировались от отрицания вмешательства государства в работу рынков до признания значенности промышленной политики.

Мировой экономический кризис 2008 г. привел к новому обострению дискуссии [4]. В более ранней нашей работе выделены структурные причины «ренессанса» исследовательского интереса к промышленной политике [5]. Здесь они будут кратко перечислены:

- снижение до 1% темпов роста традиционных промышленных отраслей;
- переход к низкоуглеродной экономике;
- трансформация промышленного производства под воздействием конвергенции «прорывных» технологий, прежде всего, в сфере информационных технологий (переход развитых стран к концепции Industry 4.0).

Существует множество трактовок понятия «промышленная политика», что приводит как к дискуссионности данного понятия, так и к невозможности четкого определения ее объекта, содержания и целей.

Многообразие трактовок приводит к тому, что ряд исследователей данной дефиниции определяют промышленную политику довольно широко:

- «любая форма вмешательства государства, влияющая на отрасль как часть экономики» [6, р. 3];

– «любая форма вмешательства или государственной политики, пытающаяся улучшить деловую среду или изменить структуру экономической деятельности в пользу секторов, технологий или задач, которые, как ожидается, предложат лучшие перспективы для экономического роста или общественного благосостояния, чем были бы в отсутствие такого вмешательства» [7, р. 15].

Несмотря на то что данные определения позволяют описать все многообразие форм и моделей промышленной политики, они не могут быть основой для ее таксономии. Проведенный авторами анализ определений и трактовок понятия «промышленная политика» в нормативно-правовых документах, а также работах отечественных и зарубежных ученых позволил выделить два базовых подхода к описанию сущности данного понятия.

Первый подход – ресурсно-отраслевой. Как следует из названия, он сфокусирован на перераспределении государственных ресурсов в пользу отдельных отраслей (секторов экономики). В зависимости от целей государственного развития ресурсно-отраслевая промышленная политика может быть направлена на структурную перестройку всего промышленного производства, развитие приоритетных секторов экономики или сохранение структуры промышленного производства. Среди исследователей, придерживающихся данного подхода к промышленной политике, наиболее часто цитируются работы О. Грэма [7], Х. Пака и К. Сагги [8].

Второй подход – институциональный. В соответствии с ним под промышленной политикой следует понимать воздействие государства на промышленное развитие посредством развития системы соответствующих институтов. Сторонниками данного подхода являются Д. Родрик [9], Дж. Стиглиц [10], А. И. Татаркин, О. А. Романова [11], В. О. Завадников [12]. В определениях промышленной политики в рамках этого подхода часто отмечается, что конечной целью институциональных преобразований является инновационное развитие промышленности – переход к «новейшему технологическому укладу» [11]. Теоретическим базисом данного подхода является новая институциональная теория, основополагающими работами которой являются исследования Р. Коуза [13, 14], О. Уильямсона [15, 16] и Д. Норта [17–19].

Для России с ее высокой турбулентностью условий ведения бизнеса институциональный подход к промышленной политике позволяет учесть и предшествующее развитие, и возникшие институциональные ловушки [20], являющиеся следствием преобразований.



Россия, как и страны СНГ и Восточной Европы, столкнулась с необходимостью воссоздавать всю систему формальных и неформальных институтов в начале 1990-х гг. [21]. В результате сформировалась специфическая институциональная среда, сочетающая в себе черты неформальных социалистических институтов с формальными институтами рыночно развитых демократических стран.

Как отмечают исследователи, траектория развития институциональной среды России в переходный период определялась следующим:

– «эффектом колеи» (Path Dependence) – зависимостью от траектории предшествующего развития, которое проявляется, в частности, в углублении производства и экспорта природных ресурсов [22, с. 11];

– слабостью институтов [23] и институциональной среды в целом [24];

– институциональными ловушками, которые привели к искажению рыночных сигналов и возникновению ряда институциональных ограничений.

Е. Т. Гурвич выделяет следующий перечень институциональных ограничений [25, с. 352–353], оказывающих существенное влияние на развитие промышленного комплекса:

– чрезмерный размер государственного и квазигосударственного секторов экономики, что выводит значительную часть субъектов из сферы рыночных отношений;

– политика промышленного патернализма – поддержка неэффективных отраслей и компаний, которая может проявляться в мягких бюджетных ограничениях, например, в компенсации убытков

компаний, аффилированных с государством, что снижает их стимулы к повышению конкурентоспособности и блокирует «творческое разрушение» (по Й. Шумпетеру);

– слабость механизмов государственного управления из-за отсутствия их связи с экономическим результатом.

Таким образом, особенности институциональной среды накладывают ограничения на развитие промышленной политики и определяют ее эволюцию.

Рассмотрение промышленной политики в контексте институционального подхода позволит выявить точки роста и ограничения развития отечественного промышленного комплекса.

Эмпирический анализ

После того как были выявлены особенности инновационного подхода к промышленной политике, кратко проанализируем сложившиеся в промышленности тенденции развития.

На текущий момент Россия занимает первое место в мире по производству сахарной свеклы, второе – по производству природного газа и третье – по добыче нефти (табл. 1), что свидетельствует о преимущественно сырьевой направленности отечественной экономики.

О конкурентоспособности российской экономики можно судить на основании Индекса глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index) Всемирного экономического форума (табл. 2), который составляется для 141 страны на основе опроса руководителей компаний и общедоступных источников [27].

Таблица 1 / Table 1

Место, занимаемое Россией в мире по производству отдельных видов промышленной и сельскохозяйственной продукции в 2017 г. [26]

The Place for the Production of Certain Types of Industrial and Agricultural Products in 2017 [26]

Виды промышленной и сельскохозяйственной продукции	Место, занимаемое Россией
Сахарная свекла	1
Газ природный и попутный	2
Нефть добытая (включая газовый конденсат)	3
Электроэнергия, чугун, зерновые и зернобобовые культуры, скот и птица на убой (в убойном весе), картофель	4
Вывозка древесины	5
Уголь, молоко коровье	6
Цементы гидравлические, хлопчатобумажные ткани	8
Шерстяные ткани, обувь с верхом из кожи	12
Бумага и картон	13
Легковые автомобили (включая сборку)	14



Таблица 2 / Table 2

Россия в рейтинге глобальной конкурентоспособности [27]
Russia in the Global Competitiveness Index [27]

Индекс/субиндекс	2015	2016	2017	2018	2019
Место в общем рейтинге	45	45	43	43	43
Место России по субиндексам	–	–	–	–	–
Качество институтов	100	88	83	72	74
Инфраструктура	35	35	35	51	50
Макроэкономическая стабильность	40	40	53	55	43
Развитость финансового рынка	95	108	107	86	95
Динамизм бизнеса	80	72	71	51	53
Инновационный потенциал	68	56	49	36	32

На основании изменения индекса за пятилетний период можно судить о небольшом улучшении позиций в рейтингах, которое произошло за счет существенного роста качества институциональной среды, сопровождавшееся ростом динамизма бизнеса и увеличением инновационного потенциала. При этом оценки инфраструктуры демонстрируют негативную тенденцию.

В течение последних десятилетий Россия углубляла свою сырьевую специализацию, о чем

свидетельствует структура экспорта (табл. 3). За 19 лет доля минеральной продукции в структуре экспорта возросла на 20%, что в абсолютных величинах составило 236,5 млрд долл. США. Суммарная доля сырьевых товаров (металлургия, металлы, драгоценные камни, древесина) составляет 80% от общего экспорта в 2018 г. При этом доля машин, оборудования и транспортных средств сократилась на 26%, несмотря на всплеск роста в 2017 г.

Таблица 3 / Table 3

Товарная структура экспорта Российской Федерации (в фактически действовавших ценах), % к итогу [26]

Commodity Structure of Export of the Russian Federation (in Actual Prices), % to Total [26]

Наименование товарной отрасли	2000	2005	2010	2015	2018
Всего	100	100	100	100	100
в том числе:					
продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	1,6	1,9	2,2	4,7	5,5
минеральные продукты	53,8	64,8	68,5	63,8	64,8
продукция химической промышленности, каучук	7,2	6,0	6,2	7,4	6,1
кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
древесина и целлюлозно-бумажные изделия	4,3	3,4	2,4	2,9	3,1
текстиль, текстильные изделия и обувь	0,8	0,4	0,2	0,3	0,3
металлы, драгоценные камни и изделия из них	21,7	16,8	12,7	11,9	12,1
машины, оборудование и транспортные средства	8,8	5,6	5,4	7,4	6,5
прочие	1,5	1,0	–	1,5	1,6

Вместе с тем в товарной структуре импорта (табл. 4) доля машин, оборудования и транспортных средств неизменно растет (за рассматриваемый период на 50%).

Односторонняя сырьевая специализация делает Россию подверженной кризисам, связанным с колебаниями сырьевых рынков, и резко снижает

возможности страны по импорту современных технологий. В этих условиях большое значение имеет промышленная политика, создающая условия, способствующие инновационному развитию.

На данном этапе исследования будут охарактеризованы особенности институциональной составляющей промышленной политики России.



Таблица 4 / Table 4

**Товарная структура импорта Российской Федерации (в фактически действовавших ценах),
% к итогу [26]****Commodity Structure of Imports of the Russian Federation (in Actual Prices), % to Total [26]**

Наименование товарной отрасли	2000	2005	2010	2015	2018
Всего	100	100	100	100	100
в том числе: продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	21,8	17,7	15,9	14,6	12,4
минеральные продукты	6,3	3,1	2,3	2,7	2,1
продукция химической промышленности, каучук	18,0	16,5	16,1	18,6	18,3
кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,4	0,3	0,5	0,4	0,5
древесина и целлюлозно-бумажные изделия	3,8	3,3	2,6	2,0	1,6
текстиль, текстильные изделия и обувь	5,9	3,7	6,2	5,9	6,2
металлы, драгоценные камни и изделия из них	8,3	7,7	7,3	6,7	7,5
машины, оборудование и транспортные средства	31,4	44,0	44,4	44,8	47,3
прочие	4,1	3,7	–	4,3	4,0

В последние два десятилетия все мероприятия по развитию и модернизации отечественной промышленности формируются в результате действия новых формальных институтов и правил, установленных государством в экономике, наряду со старыми, унаследованными от прежней системы и до сих пор не отмененными, – явление известное как «эффект колеи». Совокупность таких институтов обеспечивает регулирование деятельности предприятий и определяет их поведение как непосредственно, так и опосредованно, благодаря действию эффекта сообщения институтов. При этом необходимо отметить, что формальные институты дополняются неформальными (унаследованными и теми, которые начали формироваться в новых экономических реалиях) или подменяются последними.

Среди вновь созданных формальных институтов, которые так или иначе определяют в последние годы процессы развития и модернизации промышленности, а также поведение субъектов хозяйствования, можно назвать те, которые регулируют отношения собственности, налоговую и денежно-кредитную систему, режимы внешней торговли; реализуют ценовой и валютный контроль; определяют порядок начала и ведения бизнеса, систему административного и судебного устройства и т. п.

К унаследованным от прежней хозяйственной системы формальным институтам, которые также в немалой степени определяют формирование тех или иных явлений в промышленности, можно отнести институты, регулирующие и регламентирующие трудовые отношения, со-

циальную защиту, образование, медицинское обслуживание, организацию науки и др.

Таким образом, можно сказать, что к институциональным достижениям современной промышленной политики России можно отнести образование и функционирование формальных институтов, обеспечивающих:

- антимонопольное регулирование и надзор за соблюдением правил входа на рынок;
- регламентацию и контроль создания и ликвидации промышленных предприятий;
- систематизацию и регламентацию системы разрешений на ведение определенных видов деятельности;
- контроль качества и безопасности товаров и услуг;
- контроль и регулирование использования и высвобождения трудовых ресурсов.

Для выявления ключевых тенденций развития институциональной составляющей промышленной политики России был проведен анализ основных направлений преобразований институциональной среды. В результате анализа были выделены следующие ключевые направления, являющиеся поворотными моментами институциональной трансформации.

1. С целью усовершенствования институциональной инфраструктуры развития национального промышленного комплекса был создан Совет при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России, впоследствии преобразованный в Правительственную комиссию по модернизации экономики и инновационному развитию России. Основной



задачей комиссии является обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, а также научных организаций для рассмотрения вопросов, связанных с инновационным развитием и модернизационными процессами в экономике.

2. После многолетних дискуссий в 2014 г. был принят Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», ставший институциональным базисом реализации промышленной политики России на современном этапе развития.

3. Модифицирована система центральных органов исполнительной власти и утверждена новая схема их взаимодействия. Согласно существующей структуре системы центральных органов исполнительной власти, к вопросам формирования и реализации мероприятий промышленной политики имеют непосредственное отношение: Министерство промышленности и торговли РФ, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Министерство энергетики РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Министерство экономического развития РФ, Торгово-промышленная палата РФ, а также ряд других центральных органов исполнительной власти (государственные службы, агентства и инспекции).

4. На основе Закона «О промышленной политике» был создан институт развития – Фонд развития промышленности России, основной задачей которого является предоставление льготных займов для промышленных предприятий с целью технологического развития и перехода на технологии импортозамещения.

5. Создана сеть региональных фондов развития промышленности, решающих те же задачи, что и федеральный фонд, но в масштабе, имеющем значение для субъектов Российской Федерации. Основное отличие заключается в масштабе проектов: проекты, финансируемые федеральным Фондом развития промышленности, стоят более 100 миллионов, региональными – существенно меньше. На сегодняшний день функционируют более 60 региональных фондов развития промышленности.

Следует также отметить создание многочисленных инновационно-технических центров в регионах страны, развитие механизмов государственно-частного партнерства. Отдельного внимания заслуживает институт проектного финансирования и деятельность Внешэкономбанка как института развития и агента правительства.

Таким образом, можно утверждать, что в России наблюдается прогресс в отношении институционально-правового обеспечения развития промышленного комплекса, что, в свою очередь, создает благоприятные предпосылки для структурных преобразований в промышленности страны при условии четкого определения и следования приоритетным направлениям.

Вместе с тем следует отметить ряд проблем и нерешенных вопросов, сдерживающих прогрессивные структурные преобразования, общее развитие и ход модернизационных процессов в промышленности страны. Среди факторов, способствующих формированию несовершенного институционально-правового обеспечения развития промышленности России и приводящих к разбалансированной технологически отсталой структуре производственного сектора, по мнению авторов, можно выделить следующие:

- отсутствие единой долгосрочной стратегии развития промышленного сектора с четко сформированным видением будущих структурных ориентиров и действенной научно-технологической политики;

- несовершенное и неустойчивое нормативно-правовое обеспечение промышленного развития;

- перманентная перестройка механизмов и изменение инструментов регулирования экономических процессов;

- постоянная трансформация и несбалансированность системы государственных институтов, ответственных за формирование и реализацию промышленной политики;

- отсутствие эффективной системы обеспечения выполнения норм действующего законодательства.

Далее эти недостатки будут обоснованы более детально.

В соответствии с положениями институциональной теории, существует неразрывная связь между состоянием институтов, состоянием экономики в целом и развитием промышленности [28].

К сожалению, при проведении институциональной модернизации промышленности в России существование взаимозависимости и взаимообусловленности институтов и состояния производства фактически не учитывалось. Реформирование институтов осуществляется как самоцель, что довольно часто негативно отражается на ситуации в реальном секторе экономики.

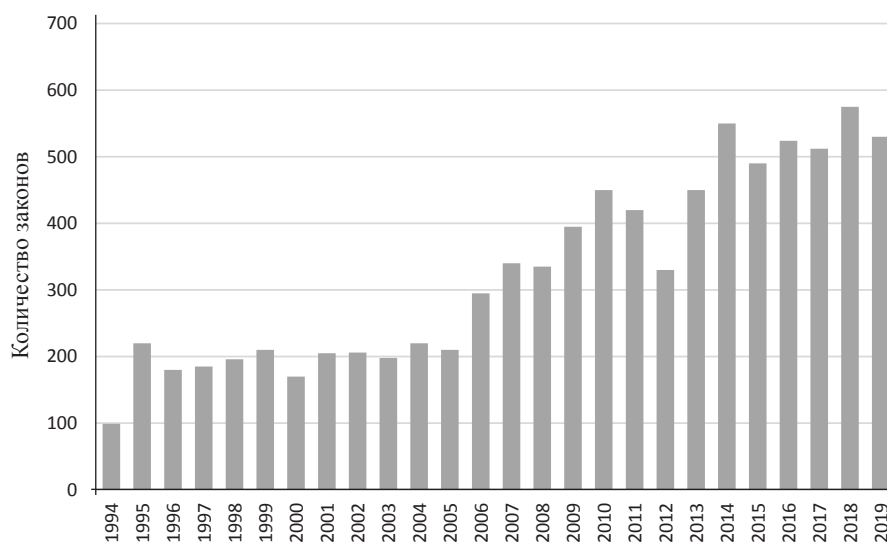
К недостаткам формирования программных документов, составляющих каркас промышленной политики, можно отнести отсутствие углубленного анализа, в том числе с применением научного инструментария.



В частности, принимаемые Государственной думой и правительством цели, направления и задачи промышленной политики зачастую представляют собой обобщение предложений и инициатив различных хозяйствующих субъектов: отдельных предприятий, отраслевых ассоциаций, включая отраслевых лоббистов, органов власти различных уровней. Очевидно, что каждый из них имеет свои представления о перспективах и проблемах развития отраслевой промышленности. В результате перечень направлений, задач и проектов развития становится очень пестрым и слабоструктурированным.

Сегодня ежегодно в Российской Федерации принимается порядка 20 000 нормативно-правовых актов, несколько тысяч из которых затрагивают вопросы непосредственно реализации про-

мышленной политики. Статистический анализ законодательства за период с середины 1990-х гг. до конца 2019 г. показывает уверенную тенденцию к увеличению числа принимаемых законов (рисунок). При этом качество принимаемых законов зачастую оставляет желать лучшего, что связано в том числе и с высокой скоростью их выпуска. Это, в свою очередь, влечет за собой прирост числа подзаконных актов. Сегодня своего рода традицией становится создание «незавершенного» регулирования, когда количество отсылочных норм во многих из принимаемых в последние годы законов достигает нескольких десятков, делегируя при этом все новые и новые полномочия на уровень различных нижестоящих ветвей исполнительной власти и в регионы.



Количество принятых в России федеральных законов [29]

Fig. The Number of Federal Laws Adopted in Russia [29]

Существующие масштабы создания нового и корректировок имеющегося регулирования промышленного развития страны связаны с тем, что разработка формальных правил стала основным способом реагирования государственной власти на любые проблемы в функционировании реального сектора экономики. Принятие федерального закона, акта Правительства РФ, ведомственного нормативного правового акта, а зачастую и просто плана реализации тех или иных мер или мероприятий позиционируется в качестве неотъемлемого, а часто и конечного этапа выполнения своих функций органом власти любого уровня. Таким образом, изменение регулирования становится основным элементом подотчетности государственных институтов властным структурам, стоящим выше в иерархии, и «подменяет»

подотчетность властей обществу. В то же время вопросы последующей реализации принятых решений, оценки фактического достижения заявленных целей регулирования, а самое главное – полезного эффекта не становятся публичным продуктом и не находят должного отражения в актуальной повестке.

Существенной проблемой формирования и реализации институциональной составляющей промышленной политики России, по мнению авторов, является то, что в нашей стране отсутствует целостная система стратегического планирования промышленного развития. Приоритеты и направления развития реального сектора экономики определяются в общегосударственных стратегических документах, в отраслевых, межотраслевых, государственных



целевых программах, концепциях, стратегиях. Все эти документы мало связаны между собой, содержат слишком широкий перечень приоритетов развития, не сопровождаются реалистичными планами мероприятий и соответствующим ресурсным обеспечением. Такой подход не позволяет обеспечить концентрацию ограниченных ресурсов на основных направлениях развития и реформирования промышленности.

В частности, созданная система национальных проектов существует параллельно системе государственных программ, по которым осуществляется основное отраслевое и региональное финансирование.

Кроме того, управление и регулирование развития производственных секторов и сфер рассредоточено между отраслевыми и функциональными министерствами и ведомствами.

Проблема заключается в частичном дублировании функционала и полномочий между различными органами власти, отличие критериев и задач промышленного развития, а также различия в отношении к промышленности как к объекту управления приводят к созданию дополнительных административных барьеров.

Например, Министерство финансов, рассматривающее промышленность как базу накопления бюджета, как правило, выступает против предложений о различных налоговых льготах, эту базу наполняющих.

Результаты

В связи с вышеизложенным об эффективности институциональной составляющей государственной промышленной политики России можно будет говорить тогда, когда будут созданы институты, предоставляющие стимулы для развития промышленному комплексу.

Принимая во внимание сложившуюся к настоящему моменту ситуацию, можно констатировать, что в настоящее время в России подобные эффективные институты пока еще не сформировались. С другой стороны, нельзя не отметить, что созданная в основном критическая масса новых экономических отношений, институтов и структур формирует необходимые предпосылки для реализации потенциала рыночной модели развития промышленности, однако она все еще находится в процессе перманентных изменений, причем не всегда прогрессивного характера (например, неконкурентный передел собственности, корректировки законодательства под влиянием отраслевого лобби и т.д.).

Данные проблемы указывают на определенную слабость государственной промышленной политики России, которую сегодня

можно охарактеризовать как ситуативную и фрагментарную, стратегически невыверенную. При этом важнейшее направление работы по формированию эффективной промышленной политики России связано с созданием целостной и комплексной институциональной системы, включающей эффективные институты поддержки развития промышленного комплекса, действующие в рамках единого законодательного и нормативно-правового поля.

Список литературы

1. Hills J. Information Technology and Industrial Policy. L. : Routledge, 2018. 371 p.
2. Owen G. Industrial policy in Europe since the Second World War : What has been learnt? // ECIPE Occasional Paper. 2012. № 1. URL: <https://ecipe.org/publications/industrial-policy-europe-second-world-war-what-has-been-learnt/> (дата обращения: 20.05.2020).
3. Lin J. New Structural Economics : A Framework for Re-thinking Development // World Bank Research Observer. 2011. Vol. 26, iss. 2. P. 193–221.
4. Aiginger K., Rodrik D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century // Journal of Industry, Competition and Trade. 2020. № 20. P. 189–207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
5. Стариков Е. Н., Раменская Л. А. Международный опыт формирования и реализации промышленной политики // Региональная экономика : теория и практика. 2020. Т. 18, № 2 (473). С. 249–264.
6. Federico G., Foreman-Peck J. European industrial policy : Introduction // European industrial policy : The twentieth-century experience / eds. J. Foreman-Peck, G. Federico. N. Y. : Oxford University Press, 1999. P. 1–17.
7. Graham O. L. Losing Time : The Industrial Policy Debate. Cambridge : Harvard University Press, 1994. 370 p.
8. Pack H., Saggi K. The case for industrial policy : A crucial survey. URL: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3839> (дата обращения: 18.05.2020).
9. Rodrick D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. URL: <https://drodrick.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf> (дата обращения: 18.05.2020).
10. Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. E. Industrial Policy and Development : The Political Economy of Capabilities Accumulation. Oxford : Oxford University Press, 2009. 143 p.
11. Татаркин А. И., Романова О. А. Промышленная политика : генезис, региональные особенности и законодательное обеспечение // Экономика региона. 2014. № 2. С. 9–21.
12. Завадников В. О промышленной политике Российской Федерации // Общество и экономика. 2007. № 2–3. С. 5–39.
13. Coase R. H. The Institutional Structure of Production // American Economic Review. 1992. Vol. 82, № 4. P. 713–719.



14. Coase R. H. The New Institutional Economics // American Economic Review. 1998. Vol. 88, № 2. P. 72–74.
15. Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism. N. Y. : Free Press, 1985. 450 p.
16. Williamson O. E. The New Institutional Economics : Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38, № 3. P. 595–613.
17. North D. Institutions and economic growth : A historical introduction // World Development. 1989. Vol. 17, № 9. P. 1319–1332.
18. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge : Cambridge University Press. 1990. 160 p.
19. North D. Institutions // Journal of Economic Perspective. 1991. Vol. 5, № 1. P. 97–112.
20. Polterovich V. Institutional Trap // The New Palgrave Dictionary of Economics / eds. L. E. Blume, S. N. Durlauf. L. : Palgrave Macmillan, 2017. P. 1–7. URL: https://www.researchgate.net/publication/311907319_Institutional_Trap (дата обращения: 12.04.2020).
21. Smallbone D., Welter F. Conceptualising entrepreneurship in a transition context // Int. J. Entrepreneurship and Small Business. 2006. Vol. 3, № 2. P. 190–206.
22. Хуреев П. М. Россия после кризиса – эффект колеи // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). 2010. Т. 2, № 2. С. 7–26.
23. Bessonova E., Gonchar K. Bypassing weak institutions in a large late-comer economy // Journal of Institutional Economics. 2015. Vol. 11, № 4. P. 847–874.
24. Aidis R., Estrin S., Mickiewicz T. Institutions and Entrepreneurship Development in Russia : A Comparative Perspective // Journal of Business Venturing. 2008. Vol. 23, № 6. P. 656–672. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.01.005>
25. Gurvich E. Institutional constraints and economic development // Russian Journal of Economics. 2016. Vol. 2, № 4. P. 349–374. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ruje.2016.11.002>
26. Россия в цифрах. 2019. Крат. стат. сб. М. : Росстат, 2019. 549 с.
27. The Global Competitiveness Index. URL: <https://www.weforum.org/> (дата обращения: 12.05.2020).
28. Винслав Ю. Б. Промышленно-инновационная политика в системе государственного управления экономикой : новейшие модернизационные проблемы и подходы к их решению // Российский экономический журнал. 2018. № 3. С. 3–27.
29. Государственная дума : [сайт]. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения: 12.05.2020).

Образец для цитирования:

Стариков Е. Н., Раменская Л. А. Институциональная составляющая промышленной политики Российской Федерации: особенности и проблемы формирования // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 374–383. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-374-383>

Institutional Component of the Industrial Policy of the Russian Federation: Features and Problems of Formation

Y. N. Starikov, L. A. Ramenskaya

Yevgeniy N. Starikov, <https://orcid.org/0000-0002-3465-7233>, Ural State University of Economics, 62/45 8 Marta / Narodnoy Voli St., Ekaterinburg 620144, starik1705@yandex.ru

Liudmila A. Ramenskaya, <https://orcid.org/0000-0003-3884-4500>, Ural State University of Economics, 62/45 8 Marta / Narodnoy Voli St., Ekaterinburg 620144, Russia, ramen_lu@mail.ru

Introduction. For Russia, the development of an effective industrial policy is a response to the challenge of maintaining competitiveness and increasing the productivity of the country's industrial complex. The study aims to identify and systematize the prerequisites and limitations of industrial development in the context of the institutional component of industrial policy. **Theoretical analysis.** We have considered the historical transformation of views on industrial policy, identified resource-industry and institutional approaches to industrial policy, and justified their differences. Based on the literature review the specific features of the institutional environment of Russia have been summarized: path dependence of previous development, weakness of institutions, institutional traps, distorting market signals. **Empirical analysis.** The analysis of

statistical information made it possible to substantiate that over the past decades, Russia has deepened its raw material specialization, while there are some positive changes regarding the quality of the institutional environment. The analysis of the features of the institutional component of industrial policy made it possible to identify the following turning points: the creation of the Presidential Council on the modernization of the economy and innovative development of Russia; the adoption of a law on industrial policy; the modification of the system of central executive bodies and the improvement of their interaction; creation of infrastructure of the Industrial Development Funds. At the same time, a number of restrictions on the institutional environment have been identified. The most significant are: the formal and contradictory nature of the strategic planning of industrial development, duplication of powers and contradictions between formal institutions of state power, the creation of a system of "incomplete" regulation. **Results.** The analysis has revealed that effective institutes for the development of industrial policy have not yet been formed, despite the permanently changing institutional environment. The thesis on situational and institutional component of the fragmentation of the existing industrial policy has been confirmed.

Keywords: industry, industrial policy, institutional approach.

Received: 09.06.2020 / Accepted: 30.06.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)



References

- Hills J. *Information Technology and Industrial Policy*. London, Routledge, 2018. 371 p.
- Owen G. Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt? *ECIPE Occasional Paper*, 2012, no. 1. Available at: <https://ecipe.org/publications/industrial-policy-europe-second-world-war-what-has-been-learnt/> (accessed 20 May 2020).
- Lin J. New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *World Bank Research Observer*, 2011, vol. 26, iss. 2, pp. 193–221.
- Aiginger K., Rodrik D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2020, no. 20, pp. 189–207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Starikov Y. N., Ramenskaya L. A. International experience in the formation and implementation of industrial policy. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, no. 2 (473), pp. 249–264 (in Russian).
- Federico G., Foreman-Peck J. European industrial policy: Introduction. In: J. Foreman-Peck, G. Federico (eds.). *European industrial policy: The twentieth-century experience*. New York, Oxford University Press, 1999, pp. 1–17.
- Graham O. L. *Losing Time: The Industrial Policy Debate*. Cambridge, Harvard University Press, 1994. 370 p.
- Pack H., Saggi K. *The case for industrial policy: A crucial survey*. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3839> (accessed 18 May 2020).
- Rodrik D. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Available at: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf> (accessed 18 May 2020).
- Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 143 p.
- Tatarkin A. I., Romanova O. A. Industrial policy: Genesis, regional features and legislative support. *Economy of Region*, 2014, no. 2, pp. 9–21 (in Russian).
- Zavadnikov V. About the industrial policy of the Russian Federation. *Obschestvo i ekonomika* [Society and Economics], 2007, no. 2–3, pp. 5–39 (in Russian).
- Coase R. H. The Institutional Structure of Production. *American Economic Review*, 1992, vol. 82, no. 4, pp. 713–719.
- Coase R. H. The New Institutional Economics. *American Economic Review*, 1998, vol. 88, no. 2, pp. 72–74.
- Williamson O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press, 1985. 450 p.
- Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 2000, Vol. 38, no. 3, pp. 595–613.
- North D. Institutions and economic growth: A historical introduction. *World Development*, 1989, vol. 17, no. 9, pp. 1319–1332.
- North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. 160 p.
- North D. Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 1991, vol. 5, no. 1, pp. 97–112.
- Polterovich V. Institutional Trap. In: L. E. Blume, S. N. Durlauf (eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 1–7. Available at: https://www.researchgate.net/publication/311907319_Institutional_Trap (accessed 12 April 2020).
- Smallbone D., Welter F. Conceptualising entrepreneurship in a transition context. *Int. J. Entrepreneurship and Small Business*, 2006, vol. 3, no. 2, pp. 190–206.
- Nureyev R. M. Russia after the crisis – Path Dependence. *Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy* – Journal of institutional studies, 2010, vol. 2, no. 2, pp. 7–26 (in Russian).
- Bessonova E., Gonchar K. Bypassing weak institutions in a large late-comer economy. *Journal of Institutional Economics*, 2015, vol. 11, no. 4, pp. 847–874.
- Aidis R., Estrin S., Mickiewicz T. Institutions and Entrepreneurship Development in Russia: A Comparative Perspective. *Journal of Business Venturing*, 2008, vol. 23, no. 6, pp. 656–672. DOI: 10.1016/j.jbusvent.2008.01.005
- Gurvich E. Institutional constraints and economic development. *Russian Journal of Economics*, 2016, vol. 2, no. 4, pp. 349–374. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ruje.2016.11.002>
- Rossiia v tsifrakh. 2019. Kratkiy statisticheskiy sbornik* [Russia in numbers. 2019. Brief statistical compilation]. Moscow, Rosstat Publ., 2019. 549 p. (in Russian).
- The Global Competitiveness Index. Available at: <https://www.weforum.org/> (accessed 12 May 2020).
- Vinslav Y. B. Industrial and Innovative Policy in the System of Public Administration: The Latest Modernization Problems and Approaches to Their Solution. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2018, no. 3, pp. 3–27 (in Russian).
- Gosudarstvennaya дума* (State Duma. Site). Available at: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (accessed 12 May 2020).

Cite this article as:

Starikov Y. N., Ramenskaya L. A. Institutional Component of the Industrial Policy of the Russian Federation: Features and Problems of Formation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 374–383 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-374-383>