



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКОНОМИКА

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

14/7

О. Б. Березинская

## ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ

*Мировой опыт и его применение  
в России*

М О С К В А • 2 0 1 4

Научные доклады: экономика

Ольга Березинская

**Принципы формирования  
и проведения структурной  
политики. Мировой опыт  
и его применение в России**

«РАНХиГС»

2014

УДК 338.2  
ББК 65.050.11

**Березинская О. Б.**

Принципы формирования и проведения структурной политики. Мировой опыт и его применение в России / О. Б. Березинская — «РАНХиГС», 2014 — (Научные доклады: экономика)

ISBN 978-5-7749-0984-1

Проведение целенаправленной и эффективной структурной политики и ее соотнесение со стратегическими целями национальной экономики имеет принципиальную важность, поскольку способствует выходу на целевой тренд роста и формированию целевой социально-экономической конфигурации. Такая политика реализуется не только государствами, но и наднациональными образованиями, и демонстрирует эволюцию их приоритетов социально-экономического развития. В работе предложен анализ мирового опыта проведения структурной политики, дается ее научное обоснование, приводятся практические механизмы, институты и регламенты, рассмотрены особенности процесса интеграции структурных проектов в социально-экономическую политику в России. Разработка и реализация государственной структурной политики рассматривается как наиболее эффективный способ достижения целевых показателей социально-экономического развития России, а также консолидации целевых параметров всех поддерживаемых государством стратегий в единых стратегических документах планирования. Автор выражает благодарность В.С. Вахштайну, А.Л. Ведеву, Е. А. Ленской, Н. В. Поваровой, Д. М. Рогозину за предоставленные материалы и ценные комментарии.

УДК 338.2  
ББК 65.050.11

ISBN 978-5-7749-0984-1

© Березинская О. Б., 2014

© РАНХиГС, 2014

# Содержание

Введение	7
Конец ознакомительного фрагмента.	10

**О. Б. Березинская**  
**Принципы формирования и проведения**  
**структурной политики. Мировой**  
**опыт и его применение в России**

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2014

## Введение

В условиях глобализации и все большей открытости экономик, динамизма экономических процессов прогнозирование и планирование социально-экономических процессов, адаптация экономической политики к изменяющимся условиям, как внутри страны, так и в мировом масштабе, приобретает все большую значимость. Важнейшие задачи экономической политики, а именно задачи снижения негативных последствий фактической динамики развития экономики, активизации внутреннего потенциала национальной экономики, формирования целевой структуры экономики и социальной сферы, призвана решать структурная политика как стратегически необходимый компонент государственной внутренней политики.

Под *структурной политикой* для целей настоящей работы понимается политика, направленная на поддержку отдельных видов экономической деятельности (*отраслевая политика*), ориентированная на опережающее развитие отдельных регионов (*региональная политика*), имеющая целью поддержку занятых в отдельных видах экономической деятельности (специальные *социальные программы*). Проведение целенаправленной и эффективной структурной политики в ее непосредственном соотношении со стратегическими целями экономики имеет принципиальную важность, поскольку именно она способствует выходу на целевой тренд роста и формированию целевой социально-экономической конфигурации. Такая политика реализуется не только государствами, но и наднациональными образованиями, и демонстрирует эволюцию их приоритетов социально-экономического развития.

Современный мировой опыт свидетельствует об отходе развитых экономик от концепции, существовавшей в середине XX в. и декларировавшей необходимость полагаться на рыночную балансировку размещения производительных сил и трудовой миграции. Как минимум на протяжении последних двадцати лет структурная политика, ее научное обоснование, практические механизмы, институты и регламенты претерпели значительную эволюцию.

В то же время в России структурная политика как неотъемлемая часть внутренней социально-экономической политики пока развита крайне слабо. На практике существуют разработанные профильными министерствами и экспертными сообществами многочисленные отраслевые стратегии, а также стратегии развития социально-экономического развития субъектов РФ и федеральных округов, продвигаемые региональными властями. Вместе с тем эти стратегии не сопрягаются на макроуровне и слабо связаны друг с другом и с Программой долгосрочного социально-экономического развития России, разрабатываемой Министерством экономики. Зачастую эти стратегии представляют собой самопрезентацию регионов РФ или производственных отраслей для внешних инвесторов или обоснование обращения к федеральным властям с целью предоставления бюджетных средств для развития, налоговых льгот или государственной поддержки в других формах. Наконец, в связи с тем, что существующие региональные и отраслевые стратегии и концепции разнородны по структуре, целям, терминологии, предполагают значительную вовлеченность государства в их реализацию, но не формализуют права и ответственность сторон в процессе их реализации, включение таких программ в государственные документы стратегического планирования затруднительно или невозможно.

В этом контексте *перспектива непосредственного включения структурных программ в генеральные стратегические программы, концепции развития России в целом напрямую увязана с вопросом изменения положения структурной политики во внутренней социально-экономической политике страны, с ее конкретизацией, достижением большей прозрачности, целенаправленности, с разработкой ее институциональной организации*. Разработка и реализация государственной структурной политики – это единственно возможный путь как для достижения целевых показателей социально-экономического развития России, так и для консолидации

целевых параметров всех поддерживаемых государством стратегий в единых стратегических документах планирования.

Любая структурная политика предполагает наличие соответствующих атрибутов в виде обоснования ее необходимости и целеполагания, набора формальных стандартов, критериев и регламентов, государственных институтов, осуществляющих менеджмент, и системы мониторинга и контроля. Проведение государством структурной политики базируется на понимании обществом ее стратегической полезности, поскольку мероприятия в ее рамках являются, как правило, весьма дорогостоящими. Наконец, ее реализация предполагает регламентированное и ответственное сотрудничество всех ветвей власти и широкое участие частного капитала. Именно унификация стандартов соответствующих стратегий и концепций, признание их проведения задачей государственной внутренней политики, зафиксированные обязанности участников делают соответствующие структурные стратегии достаточно достоверными для включения в глобальные правительственные документы стратегического планирования.

Сложившуюся ситуацию с широким набором отраслевых и региональных программ, не всегда коррелирующих друг с другом и с Долгосрочной программой социально-экономического развития России, можно объяснить рядом причин.

Во-первых, это наличие у федерального центра значимого набора глобальных задач в виде улучшения инвестиционного климата, выполнения социальных обязательств перед населением и т. д., в контексте которого более частные программы отраслевого и регионального развития продвигаются и реализуются соответствующими бизнес-сообществами или региональными властями. В настоящее время структурная политика не является приоритетом федерального центра. В результате не наработана практика эффективной интеграции и координации деятельности различных ветвей и уровней власти в процессе реализации такой политики. Приоритеты и способы проведения структурной политики не являются очевидными и прозрачными.

Кроме того, немаловажен также существующий пессимизм общества относительно долгосрочных программ, инициируемых государством. Нередко такие программы становятся неоправданно дорогостоящими с точки зрения итоговых результатов и кумулятивного эффекта для смежных территорий (отраслей) и экономики в целом. В этом контексте в восприятии общества современная структурная политика символизирует искусственные цели и стимулы, снижающие мотивацию к самостоятельному развитию у других регионов и отраслей.

Наконец, существующая практика более или менее цивилизованного лоббирования государственной поддержки таких стратегий зачастую более выгодна потенциальным бенефициарам, чем формализованный порядок предоставления заявок и регламентированный порядок реализации стратегий. Выделение соответствующих бюджетных средств в рамках существующих федеральных программ не решает системные вопросы структурных реформ, демонстрируя при этом эффективность неконструктивной конкуренции территорий или отраслей. Они должны выглядеть, с одной стороны, достаточно отстающими, чтобы рассчитывать на поддержку центра, с другой – достаточно привлекательными для частных инвесторов. Отсутствие прозрачной системы стандартов, позволяющих адекватно оценить текущее состояние и реальный потенциал регионов или отраслей, резко снижает эффективность проведения любой структурной политики и инвестиций и делает единственно возможным способом привлечения ресурсов использование механизма лоббирования.

Вместе с тем формирование и проведение эффективной структурной политики может стать важнейшей составляющей внутренней политики, представляющей собой прямое инвестирование в будущую целевую экономическую и социальную структуру России. Непосредственной задачей такой политики является нивелирование уже сложившихся и прогрессирующих диспропорций как территориального, так и отраслевого плана, что крайне важно в условиях несбалансированной структуры экономики современной России. Однако речь идет

не только о структурной политике компенсирующего характера, ее приоритетом очевидно является максимальное использование внутреннего потенциала субъектов РФ и отечественных производств с целью повышения конкурентоспособности российской экономики и улучшения качества человеческого капитала. В частности, соотнесение реального социально-экономического положения регионов РФ и их потенциала с глобальными задачами развития России и определение набора стратегий для государственной поддержки позволит перейти от практики конкуренции регионов и отраслей к их кооперации на основе роста конкурентоспособности.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.