

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СТРУКТУРНЫМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ В ЭКОНОМИКЕ: ИСТОРИКО-ГЕНЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

И. С. Иголкин

*Воронежский институт экономики и права*

Поступила в редакцию 18 августа 2016 г.

**Аннотация:** в работе исследован опыт высокотехнологичных стран по организации структурных изменений в экономике. Сделан акцент на направления и инструменты публичного управления структурными изменениями, использованные этими странами в период перехода от четвертого к пятому технологическому укладу. Выявлено общее и особенное в применяемых инструментах публичного управления.

**Ключевые слова:** экономическая структура, структурные изменения, публичное управление изменениями.

**Abstract:** in work experiment of the high-technology countries on the organization of structural changes in economy is researched. The emphasis on the directions and instruments of public management of structural changes used by these countries during transition from the fourth to the fifth technological way is placed. General is revealed and special in the used instruments of public management.

**Key words:** economic structure, structural changes, public change management.

Современная научная литература содержит достаточно обширные рекомендации в отношении направлений и инструментов структурных преобразований российской экономики. Мы обратили внимание на то, что в исследованиях ученых воронежской школы пристальное внимание уделено отдельным проблемам структурных изменений. В частности, И. И. Борисов, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский, В. Н. Эйтингон обстоятельно разрабатывают проблемы формирования кластеров, развития инновационных подсистем регионов, включения высшей школы в точки роста регионов и др. Между тем, мало исследованными остаются вопросы изменения крупных подсистем национальной и региональной экономики, создающих среду для перспективных точечных изменений экономической структуры.

При разработке механизма управления структурными изменениями в экономике целесообразно использовать опыт, наработанный высокотехнологичными странами в данной сфере публичного управления в период, когда они только переходили к формированию пятого технологического уклада. Он востребован для селекции его достижений, которые при необходимой адаптации могут быть использованы в процессе совершенствования современной российской практики публичного управления. Современный инструментарий данных стран вряд ли может быть напрямую использован странами, использующими преимущественно технологии четвертого технологического уклада.

© Иголкин И. С., 2016

Важным компонентом информационной базы, необходимой для совершенствования процессов разработки и реализации региональной структурной политики, является эмпирический материал, отражающий опыт зарубежных стран в этой предметной области. Его систематизация и компаративный анализ позволяют выявить достижения мировой практики, адаптированное использование которых в регионах России способно повысить эффективность управленческих решений и действий по модернизации структуры экономики субъектов РФ.

Полагаем, что «поле» анализа должно включать следующие основные компоненты структурной политики и направления ее реализации: постановка целей и задач структурных преобразований; формирование и развитие новых секторов и видов экономической деятельности; появление и распространение новых форм пространственной организации экономики; развитие институционального обеспечения связей между отдельными секторами, комплексами, отраслями экономики, крупным и малым бизнесом региона; инструментарий политики.

### Опыт высокотехнологичных стран в управлении структурными изменениями в экономике

Положив в основу анализа метод индукции, обратимся к характеристике опыта отдельных стран, с тем чтобы при его обобщении выявить не только сходные, но и особенные моменты, значимые для учета специфики состояния и условий

развития структуры экономики. Полагаем необходимым обратиться, прежде всего, к опыту высокотехнологичных стран, расположенных в различных регионах мира: Японии, США, Франции.

В оценке практики государственного воздействия на структуру экономики в Японии обратим внимание на следующие моменты.

*Осуществляемое государством среднесрочное планирование изменений в структуре экономики* [1]. Так, например, в пятилетних планах, охватывающих период 1955–1965 гг., в качестве ключевой была поставлена задача улучшения промышленной структуры [1, с. 107].

В составе долгосрочных стратегических установок, реализуемых совместно правительством и бизнесом, Ч. Макмиллан выделяет: передислокацию промышленности, интернационализацию, структурное совершенствование конкретных секторов экономики [1, с. 114].

*Использование сетевых структур*, обеспечивающих формирование и развитие взаимовыгодных связей крупного, среднего и малого бизнеса. Речь идет, прежде всего, о практике создания и функционирования крупных бизнес-групп, объединяющих фирмы различных отраслей промышленности, между которыми поддерживаются тесные связи. Характеризуя такие связи, В. Гончаров отмечает наличие собственной системы финансовых учреждений, совместное финансирование крупных проектов; объединение фирм для реализации крупных и перспективных проектов; наличие обязательств взаимных поставок материалов и комплектующих; взаимный обмен сотрудниками [2, с. 290].

Исследователи фиксируют тот факт, что бизнес-группы организованы вокруг некоторого набора взаимосвязанных технологий, используемых в производстве технологически связанных продуктов. Ведущие компании размещают производство комплектующих только внутри своей группы. Таким образом, создается жесткая иерархия производственных компаний [3, с. 351]. В. Алексеев, характеризуя природу японских бизнес-групп, отмечает, что стержнем, объединяющим компании, служат производственные связи, ориентированные на нужды головной фирмы. Их дополняют и другие виды связей – технологические, участие в капитале и др. [4, с. 161]. Тот же автор фиксирует экономические преимущества, создаваемые для участников бизнес-групп. Для субподрядчиков (в этом качестве выступают малые и средние предприятия) решающее значение имеет то, что они могут работать на известный рынок и рассчитывать на полу-

чение заказов головной фирмы в долгосрочной перспективе. Возможно также получение ими различных видов помощи – финансовой, технологической, консультационной и др. Преимущества головных фирм заключаются, прежде всего, в экономии издержек за счет выноса значительной части производства деталей и узлов на мелкие и средние предприятия, где заработная плата ниже [4, с. 162].

На эффективность встраивания малого бизнеса в систему взаимовыгодных долгосрочных связей с крупным бизнесом указывает Ч. Макмиллан, подчеркивая, что хотя большие компании обладают ресурсами и персоналом для того чтобы работать напрямую с правительственными организациями, благодаря субподрядным отношениям с мелкими предприятиями они служат приводным механизмом реализации государственной экономической политики [1, с. 91].

*Реализуемая государством стратегия создания «технополисов»* – промышленно-производственных территориальных центров, специализирующихся на разработке и производстве новых технологий и потребительских товаров. В 1983 г. был принят закон, утверждающий концепцию технополисов. Последние становились центрами взаимодействия трех сил: образования и науки, промышленности, правительственной поддержки [5, с. 27]. О. Виханский отмечает, что создание таких технополисов играет важную роль в обеспечении регионального развития, в подтягивании отстающих регионов до уровня наиболее развитых. Со стратегической точки зрения технополисы располагают заранее подготовленным потенциалом, позволяющим экономике адекватно отреагировать на новый технологический вызов, связанный с прогрессом науки и техники [6, с. 18].

*Разработка планов регионального развития*, в рамках которых реализуются крупные проекты, связанные с созданием, функционированием и развитием таких форм пространственной организации экономики, как технопарки, свободные экономические зоны.

Технопарки организуются по инициативе и при значительном финансовом участии государства. Первый технопарк, созданный в 1970 г., – город науки Цукуба, являлся в то время самым крупным инвестиционным проектом японского правительства. Закономерно, что японские специалисты в числе причин его успеха выделяют: значительную величину первоначальных государственных инвестиций (1300 млрд иен), создание правительством

всей необходимой инфраструктуры, приобретение им передового оборудования для создания соответствующей промышленной базы [5, с. 7].

Анализ опыта США в области разработки и реализации структурной политики позволяет выделить ряд моментов, заслуживающих повышенного внимания.

*Разнообразие институциональных форм*, обеспечивающих интеграцию деятельности разных секторов экономики посредством использования механизма государственно-частного партнерства:

– кластеры (сетевые структуры, участниками которых выступают промышленные компании, исследовательские центры, научные учреждения, а также органы власти) [7, с. 82];

– государственно-частные кооперационные соглашения в области исследований и разработок (обеспечивают взаимодействие государственной науки с частнопредпринимательским и университетским секторами). Для осуществления конкретных научно-инновационных проектов участники соглашений о кооперации имеют право образовывать совместные консорциумы. При этом государственные организации обычно вносят в качестве вклада интеллектуальную собственность в виде патентов, технологических разработок и своего исследовательского и материально-технического потенциала [7, с. 104–105];

– промышленно-технологические партнерства, участниками выступают фирмы, как правило, не конкурирующие друг с другом и представляющие весь инновационный цикл создания и освоения новых технологий. Государство не только оказывает содействие созданию таких партнерств, но и непосредственно участвует в их деятельности в лице федеральных ведомств, исследовательских центров и лабораторий [1, с. 106];

– стратегические межотраслевые партнерства, используемые для разработок и коммерциализации базовых технологий масштабного применения. По закону такие партнерства могут включать фирмы, имеющие организационно-правовую форму партнерств с ограниченной ответственностью в области исследований и разработок, кооперационные организационно-правовые структуры в области исследований и разработок, бесприбыльные организации, федеральные ведомства и организации. Форма построения и набор участников таких партнерств находятся целиком на усмотрении частного сектора. Государство осуществляет рекомендательную и информационно-консультационную функцию [там же];

– кооперационные исследовательские центры промышленности и университетов штатов, целями образования которых являются: активизация кооперационных исследований промышленности и университетов, укрепление связей между исследованиями и технологическим развитием [там же, с. 107].

*Использование разных видов особых экономических зон* как эффективных институциональных форм пространственной организации экономики. В их числе: предпринимательские зоны (далее – ПЗ) и технологические парки.

Первые используются для оживления мелкого и среднего бизнеса в депрессивных районах, главным образом городских, путем предоставления предпринимателям большей свободы деятельности и значительных финансовых льгот. Для получения статуса ПЗ район, выделяемый для этих целей, должен отвечать ряду требований, к наиболее важным из них относятся следующие: более 70 % жителей района должны иметь личный или семейный доход ниже 80 % среднего дохода жителей данного города или всей страны; уровень безработицы в районе должен значительно превышать таковой в городе или всей стране [8, р. 416].

Р. Зименков отмечает, что основное ограничение, применяемое при организации предпринимательских зон, касается срока их функционирования. В большинстве штатов он составляет 10–20 лет, федеральные ПЗ создаются на 20 лет, и в дальнейшем срок этот может быть продлен. Экономические стимулы и льготы, предоставляемые ПЗ, включают: пятипроцентную скидку на налоги, выплачиваемые при строительных и ремонтных работах; налоговую скидку предприятию за каждого дополнительно принятого на работу человека (до 2 тыс. дол.); отмену налога на увеличение капитала компании [9, с. 7].

Технологические парки (технично-внедренческие зоны) представляют собой территориально сгруппированную совокупность научных лабораторий и производственных помещений, предоставляемых на льготных условиях в аренду венчурным фирмам, занятым коммерческим освоением перспективных научных и технологических нововведений [9, с. 8].

*Разработка структурной политики в тесной взаимосвязи с научно-технологической политикой.* В составе общих для них целей: создание инфраструктуры мирового класса для содействия американской промышленности и торговле; содействие интеграции военного и гражданского производства; формирование трудовых ресурсов мирового класса, способных активно участвовать в быстро изме-

няющейся экономике, основанной на знаниях, повышение эффективности и стабильности партнерства государства и частного сектора [10, р. 18].

*Разработка и реализация структурной политики в единстве с экологической.* Основой управления экосистемой служит генеральный план по природопользованию. Этот план ориентирует как местных, так и иностранных инвесторов на перспективы природозащитной политики в регионе, дает возможность оценить целесообразность инвестирования по экологическим параметрам или просчитать вероятные расходы на экологические цели в ходе производственной деятельности. Поэтому основная задача генерального плана – определить основные природоохранные цели на обозримую перспективу с гарантиями для инвесторов не изменять экологические требования в ближайшие 5–10 лет [7, с. 156].

*Разнообразие экономико-организационного обеспечения структурной политики,* важными элементами которого выступают:

- научно-технологическое прогнозирование (форсайт), определение критических технологий;
- государственно-частное партнерство, в первую очередь, в сфере НИОКР;
- целевые программы формирования промышленных кластеров;
- налоговые стимулы, используемые для содействия распространению технологий, обучению и переподготовке кадров, сотрудничеству университетов и промышленности или для стимулирования отдельных стадий развития компаний;
- федеральная контрактная система, в рамках которой государство выступает заказчиком научно-технологической продукции и услуг, стимулируя рост соответствующих секторов и видов экономической деятельности;
- реализация государством функции девелопера, связанной с развитием за счет средств властей штатов производственной и социальной инфраструктуры, подготовкой в инженерном отношении мест для возможного производственного строительства, создание специально оборудованных для этого промышленных парков, научно-технологических парков, технополисов;
- финансовое стимулирование развития перспективных видов экономической деятельности, осуществляемое посредством предоставления дешевых кредитов, субсидий, дотаций и др.;
- реализация государственными органами части маркетинговых функций, обычно выполняемых предприятиями; экспортного контроля (защиты технологий от несанкционированного распростра-

нения); защиты интеллектуальной собственности и авторских прав [11, с. 42];

– создание льготного инвестиционного режима для реализации проектов в приоритетных для штата отраслях экономики. В число приоритетных отраслей входят наиболее конкурентоспособные, а также те, развитие которых может принести наибольший эффект для хозяйства региона. Особыми льготами обычно пользуются проекты, предусматривающие создание и развитие предприятий, деятельность которых носит экспортную или импортозамещающую направленность [7, с. 216].

Позиционируя основные характеристики современной структурной политики Франции, обратим внимание на следующее.

*Использование государством модели среднесрочного планирования развития экономики,* в том числе ее структурной модернизации. Так, например, первый план (1947–1954 гг.) предусматривал реконструкцию и модернизацию восьми приоритетных секторов экономики. Четвертый план (1962–1965 гг.) предусматривал сокращение производства в старых отраслях, создание и развитие новых. Шестым планом (1971–1975 гг.) определен курс на создание национальных компаний, сопоставимых по масштабам с крупными финансово-промышленными группами, лидерами мировой экономики [12, с. 61, 63, 64].

Реализация государством *программно-целевого управления структурной перестройкой.* Его инструмент – средне/долгосрочные (от 5 до 10 лет) программы (получившие название мобилизационных) развития комплекса техноемких отраслей промышленности. Главная цель программ – оздоровление и реорганизация промышленной структуры экономики. К основным чертам таких программ исследователи относят: ориентацию национальных производителей на внешние рынки; объединение всех ведущих НИОКР; координацию исполнителей как частного, так и государственного секторов вокруг общенационального проекта [12, с. 268–269].

*Создание центров конкурентоспособности,* призванных соответствовать следующим характеристикам: участие в процессе глобализации; наличие инновационных возможностей и в перспективе создание синергии между исследовательскими центрами, университетами, предприятиями [12, с. 279]. Применительно к этим центрам государством реализовывалась политика, основывающаяся на следующих принципах:

- контрактные отношения с государственными и частными участниками проектов; поддержка

центров конкурентоспособности на основе долгосрочной стратегии развития;

– поддержка центров в тесной связи с региональной стратегией развития науки, высшей школы, государственной политики переноса рабочих мест;

– введение новых налоговых механизмов, стимулирующих предприятия к размещению в центрах конкурентоспособности (отменяется налог на сверхприбыль с недвижимости, размещенной в центрах, в течение определенного периода времени);

– инвестирование предприятий и привлечение иностранных инвестиций в центры за счет создания государством благоприятных условий для инвестиционного процесса [12, с. 282].

Оценка зарубежного опыта разработки и реализации государственной структурной политики позволяет осуществить выбор его достижений, которые целесообразно использовать в современной управленческой практике регионов России. В их числе:

*Разработка структурной политики в тесной взаимосвязи с научно-технологической, образовательной и инвестиционной политикой.* Это достигается посредством постановки общих для них задач, в составе которых: экономический рост; расширение наукоемкого сектора; разработка принципиально новых видов продукции; повышение конкурентоспособности национальной и региональной экономики; интеграция национальной и региональной экономики в мировое экономическое пространство.

*Проактивный характер государственного управления изменениями в структуре национальной и региональной экономики,* осуществляемого посредством инструментария научно-технологического прогнозирования (форсайта), среднесрочного и стратегического планирования, программно-целевого подхода. В позиционировании такого характера политики важно отметить, что она призвана инициировать и продуцировать появление новых элементов структуры экономики (видов деятельности, отраслей, комплексов), обновление институциональных форм пространственной организации экономики.

*Реализация системного подхода к модернизации структуры экономики,* предусматривающего изменения не только ее элементов (отраслей, видов экономической деятельности, предприятий), но и развитие отношений и связей между ними (например, неконкурентных отношений между участниками кластеров). Названный подход обеспечивает также сопряженное развитие различных элементов структуры экономики (например, сектора ИКТ и системы образования).

*Разнообразие институциональных форм, обеспечивающих посредством использования механизма государственно-частного партнерства интеграцию деятельности разных секторов экономики* (кластеры, государственно-частные кооперационные соглашения, промышленно-технологические партнерства, исследовательские центры промышленности и университетов и др.).

*Разнообразие институциональных форм, обеспечивающих мобилизацию, размещение и развитие производительных сил,* в том числе на новых территориях (особые экономические зоны разных видов, центры конкурентоспособности, технопарки, технополисы, предприятия с иностранным капиталом, предприятия, целиком принадлежащие иностранному капиталу).

*Использование сетевых структур для формирования и развития долгосрочных взаимовыгодных связей крупного, среднего и малого бизнеса,* опосредующих отношения между участниками франчайзинговых сетей, заказчиками и исполнителями производственных и научно-производственных контрактов.

*Актуализация роли социальных и экологических критериев в оценке результатов структурных преобразований экономики.* В составе первых – расширение числа рабочих мест, повышение требований к качеству рабочей силы. В числе вторых – стандарты качества окружающей среды.

*Высокий уровень разнообразия инструментария структурной политики,* включающего в том числе:

– облегченный доступ к кредитам в наукоемких отраслях (информатика, биомедицина, производство новых материалов с высокой добавленной стоимостью и др.);

– освобождение от уплаты НДС экспортеров высоких технологий;

– целевые программы формирования и развития инновационных кластеров;

– налоговые стимулы, используемые для содействия распространению технологий, обучению и переподготовке кадров, сотрудничеству университетов и промышленности;

– предоставление бизнесу капитальных субсидий для покрытия расходов на приобретение земельных участков, зданий и технологического оборудования; субсидий, выдаваемых на создание новых рабочих мест, повышение квалификации рабочих и менеджеров, исследования, посвященные созданию новых продуктов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Макмиллан Ч. Японская промышленная система / Ч. Макмиллан. – М. : Прогресс, 1988. – С. 91–114.

2. Гончаров В. В. Руководство для высшего управленческого персонала в 3 т. Т. 1 / В. В. Гончаров. – М. : МНИИПУ, 2002. – 290 с.

3. Экономика США : учебник / под ред. В. Б. Супяна. – М. : Экономистъ, 2008.

4. Алексеев В. В. Экономика Японии / В. В. Алексеев. – М. : МГИМО-Университет, 2006.

5. Зименков Р. Свободные экономические зоны в Японии : особенности создания и характеристика отдельных видов / Р. Зименков // Инвестиции в России. – 2005. – № 12. – С. 7–27.

6. Виханский О. С. Роль управления в экономической системе Японии (вступительная статья) / О. С. Виханский / Ч. Макмиллан. Японская промышленная система. – М. : Прогресс, 1988. – С. 3–18.

7. США: государство – человек – экономика (региональные аспекты) / под ред. Л. Ф. Лебедевой. – М. : Анкил, 2001. – 216 с.

8. The challenge of free economic zones to Central and Eastern Europe. – N.Y., 1991.

9. Зименков Р. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон / Р. Зименков // Инвестиции в России. – 2005. – № 8.

10. Etzkovitz H. Science Policy in the Clinton Administration : the transition from military to civilian norms. Science and Technology Policy, 1993.

11. Емельянов С. В. Международная конкурентоспособность американских производителей : политика правительства и конкурентные преимущества фирм / С. В. Емельянов // Финансовый менеджмент. – 2002. – № 4.

12. Кругликова Т. В. Промышленная политика Франции во второй половине XX века / Т. В. Кругликова ; Ин-т научной информации по обществ. наукам РАН. – М. : Наука, 2008.

*Воронежский институт экономики и права  
Иголкин И. С., преподаватель  
E-mail: spartatch@ya.ru  
Тел.: 8-910-746-83-64*

*Voronezh Institute of Economy and Law  
Igolkin I. S., Lecturer  
E-mail: spartatch@ya.ru  
Tel.: 8-910-746-83-64*