

УДК 338.24

## Трудные пути становления промышленной политики в России<sup>1</sup>

**Бухвальд Евгений Моисеевич**

Доктор экономических наук, профессор,  
заведующий центром федеративных отношений и регионального развития,  
Институт экономики Российской академии наук,  
117218, Российская Федерация, Москва, пр. Нахимовский, д. 32;  
e-mail: buchvald@mail.ru

### Аннотация

Принятие федерального закона о промышленной политике ориентировано на формирование основных посылок реализации стратегии «новой индустриализации». Одной из таких предпосылок выступает децентрализация государственного управления и усиление роли субфедерального звена этого управления. Необходимо утверждение роли регионов как самостоятельных, активных субъектов промышленной политики. Это требует изменений в системе налогово-бюджетных отношений федерального центра и регионов. Для реализации приоритетов «новой индустриализации» важно также в наибольшей мере ориентироваться на ключевую роль федеральных и региональных программ и институтов развития как основного инструмента промышленно-инновационного развития различных территорий страны.

### Для цитирования в научных исследованиях

Бухвальд Е.М. Трудные пути становления промышленной политики в России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 1-2. С. 10-33.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках реализации научно-исследовательского проекта РГНФ №14-02-0032 «Альтернативы государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства России»

**Ключевые слова**

Промышленная политика, новая индустриализация, субъекты Федерации, налоговая политика программы, институты развития.

**Введение**

Конец 2014 г. в законодательном плане был отмечен таким важным продвижением, как принятие федерального закона о промышленной политике № 488-ФЗ. Равно как и принятие в середине 2014 г. федерального закона о стратегическом планировании № 172-ФЗ говорит о том, что нынешняя непростая ситуация в российской экономике не воспринимается руководством страны как сигнал к преобладающему значению мер «текущего выживания». Хотя Правительством РФ и принят такой документ, как «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» (Распоряжение Правительства РФ № 98-р), и сейчас по-прежнему остаются востребованными законодательные и институциональные посылки к системному реформированию российской экономики, к ее модернизации, прежде всего, на основе курса «новой индустриализации». Эти посылки должны обеспечить высокую конкурентоспособность российской экономики, ее устойчивость по отношению ко всем факторам внешнего негативного воздействия и даже открытого давления с целью изменить экономический и политический курс нашей страны.

**От деиндустриализации к «новой индустриализации»  
национальной экономики**

То, что курс на инновационную модернизацию российской экономики, на повышение ее устойчивости и конкурентоспособности немислим без возрождения промышленного потенциала страны, не является откровением последних дней. Как минимум, косвенно эта установка декларируется уже на протяжении целого ряда лет. В частности, это касается принятия «Стратегии

инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (Распоряжение Правительства РФ № 2227-р). Основные положения этой стратегии реализуются в настоящее время в рамках государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика» (Постановление Правительства РФ № 316.) и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (Постановление Правительства РФ № 328.). Наряду с системой государственных программ, Правительством РФ утверждены так называемые «технологические платформы»<sup>2</sup>, обозначающиеся как ключевые направления развития науки и техники. Промышленная ориентация просматривается и в системе так называемых «дорожных карт» Правительства РФ, объединенных в рамках «Национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации» [Дорожные карты, www] и пр. Таким образом, в самое последнее время понимание задач, обеспечивающих модернизацию как стратегический курс экономической политики государства, существенно обогатилось. Более четко обозначилась позиция о том, что ключевым звеном стратегии инновационной модернизации является восстановление – на качественно новой основе – промышленного потенциала страны, осуществление «новой индустриализации» ее экономики. Мы в чем-то возвращаемся к задачам почти 100-летней давности, когда только курс на индустриализацию страны обеспечивал ее экономический подъем, безопасность и государственную целостность [Бухвальд, Погребинская, 2014].

Однако, несмотря на многочисленные декларации относительно «новой» или «второй» индустриализации, «ре-индустриализации» и пр., весомых позитивных изменений в этом направлении пока не происходит. Состояние экономики России по-прежнему характеризуется резким дисбалансом промышленного производства в пользу сырьевых отраслей и отраслей первичной переработки; утратой значительной части национального промышленного потенциала, связанной с устареванием преобладающей доли основного капитала, выпадением

---

2 Перечень технологических платформ: Утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 года (протокол № 2); от 5 июля 2011 года (протокол № 3), решением президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 21 февраля 2012 года (протокол № 2).

в результате приватизации целых отраслевых «блоков» (отраслей) промышленного производства, а также нарастающей нехваткой квалифицированных промышленных кадров. Собственно, именно в этом, а ни в каком-либо давлении извне видится основная причина нынешнего торможения российской экономики и необходимости принятия экстренных мер антикризисного характера.

Надо сказать, что «деиндустриализация» не является сугубо российским феноменом. Эксперты полагают, что, как минимум, 30 послевоенных лет тенденции деиндустриализации (сворачивания многих видов промышленного производства и его переноса в иные страны) были одной из наиболее важных черт развития экономики США, стран Западной Европы и в меньшей степени – Японии. Преимущественно за счет этой тенденции, а не каких-либо внутренних источников, сформировались новые «промышленные гиганты» Юго-Восточной Азии и Латинской Америки. Однако, несмотря на все лозунги глобализации, перехода к «постиндустриальной» – информационно-сервисной экономике и пр., уже в 1980-е годы в экономически развитых странах стало складываться понимание ущербности такого пути развития, который ограничивал возможности поддержания высокой национальной производительности и конкурентоспособности. Ранее накопленный и нерастраченный попусту инновационный потенциал позволяет этим странам сегодня гибко и «без паники» регулировать потоки капитала, стремясь закрепить и развить у себя наиболее перспективные и стратегически значимые индустриальные производства, технологии и кадры.

Что касается современной России, то здесь потребность в реализации идей «новой индустриализации» как долгосрочном курсе экономической политики государства не просто актуальна и огромна; отказ от нее уже в обозримой перспективе грозит стране экономической и политической катастрофой. Разорив свою промышленность в ходе ее деструктивно ориентированной приватизации, страна прочно подседела на «импортную иглу». В настоящее время Россия, будучи шестой стране в мире по объему ВВП, занимает лишь 17-е место по абсолютному размеру добавленной стоимости в обрабатывающих отраслях. По этому показателю на душу населения Россия находится на уровне Турции и Таиланда; производит вдвое меньше Тайваня, в три с лишним раза меньше

Южной Кореи. Как отметил на заседании «Меркурий-клуба» 13 января 2015 г. бывший Председатель Правительства Российской Федерации, академик Е.М. Примаков, для российской экономики необходим «поворот от ее сырьевой направленности к развитию обрабатывающей наукоемкой промышленности. Этому должно служить и импортозамещение. Мы пропустили много лет, четверть века, когда эта задача могла бы решаться» [Примаков, 2015, 9].

Мы откровенно «сдали» даже те высокотехнологичные производства, где долгое время были в числе мировых лидеров. Например, в 1970-1980-е годы до 30% мировых авиаперевозок осуществлялось на советских самолетах. Сейчас 98% перевозок в самой России осуществляется на самолетах, произведенных за рубежом. Но особенно тревожна ситуация с инвестиционно-ориентированным блоком промышленного производства, ведь только он и может сформировать материальную базу возрождения отечественной промышленности в целом. Сегодня ситуация с обеспеченностью экономики промышленно-инвестиционной продукцией едва ли не хуже, чем на начальном этапе осуществления I-ого пятилетнего плана в СССР. По опубликованным оценкам, доля импортной продукции инвестиционного назначения в настоящее время оценивается в станкостроении в 90%; в тяжелом машиностроении в 60-80%; в электронной промышленности в 80-90% и в машиностроении для легкой и пищевой промышленности в 60-80%. Критическое значение имеет реализация задач импортозамещения в производстве оборудования для глубоководного бурения (почти 100%-ная зависимость) и в фармацевтической промышленности (доля импортной продукции – 70-80%) [Импортозамещение..., 2014].

Мощный толчок «новой индустриализации» связан с необходимостью защитить интересы военно-промышленного комплекса страны, причем не только с точки зрения обеспеченности национальной обороны и модернизации ее технической базы, но и с позиции поддержания и расширения экспортных возможностей российского военно-промышленного комплекса (ВПК). Россия по-прежнему гордится своим высокоразвитым ВПК, продукция которого имеет устойчивый спрос во всем мире. Однако уже опыт советских лет показал: модель развития «одна страна – две экономики» (одна – высокотехнологичная экономика ВПК; другая – отсталая, ныне уже полуразрушенная экономика

гражданского сектора промышленности) имеет свои пределы. За ними ситуацию может спасти только системная «новая индустриализация всей экономики в целом.

## **Промышленная политика в экономической стратегии государства**

Для решения названных задач «новой индустриализации» в большинстве случаев необходимо прямое участие государства различными мерами его промышленной политики. Оставаться при мнении, что задача возрождения отечественной промышленности может быть решена через механизмы рыночного саморегулирования экономики, сегодня могут, пожалуй, лишь самые «отпетые» либералы. Однако при этом нельзя превращать государственную промышленную политику, при всей ее важности и актуальности, в «визит слона в посудную лавку». Вопрос этот не решается ни масштабами привлеченных средств ни, тем более, силой административного давления, а только обоснованным целеполаганием и точным подбором основных институтов и инструментов этой политики на каждом из уровней управления.

По нашему мнению, успех политики промышленного развития в России могут решить два основных фактора. Во-первых, системность этой политики (т.е. ее реализации через систему взаимодействующих институтов, каждый из которых при этом имеет свою определенную цель и круг решаемых задач). Во-вторых, децентрализация этой политики, т.е. ее осуществление через четкое разграничение полномочий и взаимодействие всех уровней публичного управления (федерального, регионального и муниципального).

Пока названной выше системности в политике промышленного развития в России не наблюдается. Формально, «игроков» на этом поле немало, постоянно создаются все новые. Однако на практике их целевые функции четко не разграничены, инструменты и процедуры взаимодействия не определены, в результате чего позитивный сдвиг так и не наступает. Например, принятое осенью 2014 г. решение о создании Фонда развития отечественной промышленности (Распоряжение Правительства РФ № 1752-р) – шаг в правильном направлении,

однако во многом оно недостаточно для решения задач «новой индустриализации». Основная задача фонда – выдача займов на этапе «добанковского» финансирования промышленных предприятий, включая затраты на НИОКР. Судя по предполагаемому размеру займов этого фонда (от 150 млн. до 2 млрд. руб.), целевая функция данного фонда – средний бизнес, что, конечно, также важно, но не обеспечивает опережающего развития высокотехнологичных отраслей промышленности и, соответственно, импортозамещения на стратегическом уровне.

Кроме того, преимущественная задача фондов (как и всех финансовых институтов) – функции финансирования, что не соответствует системному характеру задачи восстановления отечественного машиностроения, где денежные потоки сами по себе уже ничего не гарантируют. Кроме того, в России уже создано несколько близких по характеру финансовых институтов (Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд, Фонд прямых инвестиций, Российский фонд технологического развития и пр.), которым никто не запрещает действовать и как институтам финансирования (софинансирования) промышленных проектов. Реально складывается опасность того, что по мере все большего разнообразия таких институтов в сфере промышленной политики возникнет феномен дублирования функций и распыления средств, которые практически полностью имеют бюджетное «происхождение».

Как отечественный, так и зарубежный опыт говорят о преобладающем значении трех ключевых институтов промышленного развития. Во-первых, государственные программы; во-вторых, государственные закупки и, в-третьих, специализированные разнопрофильные институты промышленно-инновационного развития [Бухвальд, 2014].

Что касается *государственных программ*, то определенный опыт их использования для целей промышленного развития уже сложился. Распределение между регионами средств этих программ, особенно, если оно происходит на конкурсной основе,<sup>3</sup> побуждает регионы не только к эффективному управ-

---

3 Примером может служить программа создания промышленно-инновационных кластеров, которая реализуется Минэкономразвития РФ на основе конкурсного выделения федеральных средств на софинансирование соответствующих региональных проектов.

лению бюджетным процессом, но и к качественному улучшению инвестиционного климата. Это – также важный стимул к реализации регионами собственной промышленной политики на основе совершенствования практики проектного управления и финансирования, развития государственно-частного партнерства и пр.

Однако в этой практике стимулирования промышленной политики регионов также есть свои «подводные камни». Это касается отсутствия прозрачной и полной картины территориального распределения средств, выделяемых регионам в порядке программно-целевого и проектного софинансирования<sup>4</sup>. Кроме того, управление программами и проектами в настоящее время разделено между значительным числом федеральных ведомств, вследствие чего совокупная пространственная картина реализации этих программ и проектов никак не оценивается, и ее нельзя в достаточной мере признать объектом целевого управления. Такая ситуация не только не позволяет обеспечить целостность государственной промышленной политики, но и может породить новые, нежелательные варианты межрегиональной дифференциации, а именно выделение регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров в осуществлении курса «новой индустриализации».

В этой связи, полагаем мы, необходима особая государственная стратегия «новой индустриализации». На основе таковой нужно было бы уточнить состав действующих и вновь потребных государственных программ промышленного развития, закрепить принципы территориальной локализации (распределения средств) этих программ; согласовать эти программы с деятельностью государственных корпораций и иных институтов промышленно-инновационного развития, а также с мерами налогово-бюджетного и таможенного регулирования и пр.

---

4 На заседании Государственного Совета РФ «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса» от 27 декабря 2012 г. С.М. Миронов отметил, что объем инвестиций в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) на душу населения по субъектам Федерации различается в 360 раз. При этом впереди по привлечению инвестиций – те регионы, которые и так являются локомотивами экономики. Подтвердить или опровергнуть это заявление очень сложно ввиду того, что нет исчерпывающей пространственной картины распределения средств федеральных программ, в т.ч. промышленно-ориентированного характера.

*Государственные закупки* также могут стать мерой содействия развитию отечественной промышленности, в т.ч. через приоритеты импортозамещения. Такие государственные закупки способны обеспечить «стартовый» спрос на многие виды промышленной продукции и, тем самым, поддержать отечественных производителей в период модернизации производства и, соответственно, выхода на его конкурентоспособные объемы. Действующее федеральное законодательство разрешает устанавливать ограничения на закупку импортной продукции, а также преференции для отечественных производителей. Как мы полагаем, право на подобные запреты должно устанавливаться максимально жестко. Однако для стимулирования отечественных производителей промышленной продукции к участию в системе государственных закупок недостаточно лишь ограничений по импорту. Следует шире использовать многолетние контракты по государственным закупкам, а также распространить практику авансирования и/или льготного кредитования потенциальных поставщиков под модернизацию и расширение объемов производства, в т.ч. и для государственных нужд.

Ряд существенных проблем активизации национальной промышленной политики связан с деятельностью так называемых *«институтов развития»*. К последним, прежде всего, следует федеральные «институты развития», а именно Особые экономические зоны (ОЭЗ); Внешэкономбанк; Российский Банк развития,<sup>5</sup> Инвестиционный фонд РФ, Фонд прямых инвестиций, ОАО «Российская венчурная компания» и ее региональные партнеры; государственные корпорации и пр. Среди федеральных институтов развития в направлении промышленно-инновационного развития экономики страны и ее регионов наиболее активно работает система федеральных ОЭЗ. В настоящее время официально функционируют 17 федеральных ОЭЗ, в т.ч. промышленно-производственного типа (6 зон), технико-внедренческого типа (5 зон), туристско-рекреационного типа (4 зоны) и 2 логистические зоны. По состоянию на 1 января 2014 г. в федеральных ОЭЗ всех типов зарегистрировано около 400 резидентов. За 10 лет своего формального существования эти ОЭЗ существенно «оживили» экономическую ситуацию в целом ряде регионов России, однако достичь изначально прогнозирувавшейся доминирующей

5 В настоящее время «МСП Банк» группы Внешэкономбанка.

роли в привлечении инвестиций в российскую экономику, в том числе, прямых иностранных инвестиций, эти зоны так и не смогли.

Кроме того, достаточно быстро стало ясно, что одни только федеральные ОЭЗ, даже при дальнейшем увеличении их числа, не могут решить проблему стимулирования промышленно-инновационного развития российской экономики и ее региональных звеньев. Кроме того, сама концепция федеральных ОЭЗ изначально в значительной мере строилась на возможности использования уже имеющегося промышленно-инновационного, финансового, кадрового и иного потенциала регионов их размещения. Последнее малодоступно промышленно- и инновационно менее развитым субъектам Федерации. В этом плане делать акцент на особо значимой роли федеральных ОЭЗ в качестве инструмента промышленной политики явно нецелесообразно.

В этой связи еще в 2011 г. была предпринята попытка дополнить ОЭЗ таким институтом развития, как «зоны территориального развития» (ФЗ № 392). К сожалению, в действующем виде 392-ФЗ не может считаться удовлетворительным ни с точки зрения четкой стратегии формирования и финансирования «опорных точек» модернизации на местах, ни, тем более, в плане системного регулирования и государственной поддержки совокупности региональных институтов промышленно-инновационного развития в целом.

Формально 392-ФЗ предусматривает возможность предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Федерации для государственной поддержки экономической деятельности в этих зонах. Эта поддержка по закону возможна на такие цели как возмещение части затрат резидентов зон на уплату процентов по кредитам российских банков, а также платежей резидентов зон за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний и пр. Однако при создании ЗТР рассматриваемый закон содержит элемент разрешительной практики со стороны федерального центра, а также перечень показателей, по которым должен проводиться отбор регионов и муниципалитетов, «достойных» (?) создания ЗТР, причем этот перечень внушает много сомнений. Несмотря на информацию о, якобы, уже созданных ЗТР, данный закон на деле все же пока представляется «холостым выстрелом» в системе мер политики промышленного развития.

Не случайно, вслед за введением ЗТР стал обсуждаться и активно продвигаться ныне уже законодательно утвержденный институт «территорий опережающего социально-экономического развития» (ТОСЭР), ФЗ № 473<sup>6</sup>. Первоначально данный тип институтов развития целевым образом адресовался регионам Дальнего Востока России, хотя четких объяснений того, почему условиям данного макрорегиона в наибольшей мере отвечает именно модель ТОСЭР (а не ОЭЗ или ЗТР) нам найти так и не удалось.

Высказывались мнения, что ТОСЭР – просто реинкарнация несколько поблекшего за последние годы бренда ОЭЗ. Но даже если предположить «гипотезу реинкарнации», то надо признать, что определенные выводы все-таки сделаны и уроки извлечены. Так, ТОСЭР-ы, в отличие от действующих федеральных ОЭЗ, предполагается более четко регулировать и целеориентировать по видам экономической деятельности, формировать их на базе кластерных промышленно-инновационных и логических систем, а не случайного набора пришедших в зону производств. Это касается намерения реализовать преимущественно экспортную ориентацию ТОР, более гибкую и целеориентированную систему налогового льготирования их резидентов и пр.

Еще более доступными и эффективными инструментами реализации промышленной политики на основе интеграции усилий федерального центра и субъектов Федерации могут быть так называемые региональные институты развития. Действительно, вслед за федеральным центром в кампанию по созданию институтов развития включились многие регионы России, учредив у себя ОЭЗ регионального уровня (Липецкая область);<sup>7</sup> индустриальные парки (Калужская область); промышленные округа и инновационные террито-

---

6 Изначально предполагалось, что первые 3 года ТОСЭР-ы будут организовываться в регионах Дальнего Востока. Но в последний момент в число локализаций этих территорий включили и так называемые «моногорода» со сложной экономической ситуацией, хотя, на наш взгляд, характер их проблем мало соответствует такому инструменту развития, как ТОСЭР-ы.

7 Например, на территории Липецкой области, помимо действующей федеральной ОЭЗ промышленно-производственного типа, к настоящему времени создано уже десять ОЭЗ регионального уровня. Из них четыре зоны промышленно-производственного типа, три – агропромышленного типа, две – туристско-рекреационного и одна зона технико-внедренческого типа.

риальные кластеры (Московская область) и пр. Число регионов, обзавелись собственными промышленными парками и бизнес-инкубаторами, измеряется десятками. Часть этих институтов получает федеральное софинансирование; их резиденты участвуют в поставках продукции для государственных нужд. Исследователи отмечают, что эти институты содействуют усилению роли регионов как субъектов промышленно-инновационной политики [Подстригич, 2012]. Однако, чем больше создается на местах таких институтов различной типологии, тем в более складывается впечатление, что здесь ощущается дефицит системного подхода и разумного целеполагания. Это связано с двумя моментами.

Во-первых, с отсутствием единого представления о том, где и какие типы институтов развития наиболее целесообразны как инструмент восстановления и модернизации промышленного потенциала территорий. Хорошо заметно, что на данном этапе отсутствуют мотивации того, какие институты более соответствуют тому или иному типу регионов России. Даже из официальных документов по инициированию новых «зон», «парков» и пр., не всегда можно составить четкое представление о том, каков юридический статус и экономическая база этих институтов, на достижение каких экономических и социальных целей они рассчитаны.

Во-вторых, нерешенной проблемой остается формирование нормативно-правовой базы деятельности институтов развития. Федеральные институты развития сейчас действуют на основе особых федеральных законов; их региональные аналоги – либо на основе законов субъектов Федерации, либо на основе иных нормативно-правовых актов регионального уровня. Такая ситуация создает неопределенность в юрисдикции институтов развития, в методах их бюджетирования и налогового льготирования, в системе имущественных отношений, в праве их резидентов рассчитывать на налоговые и иные льготы, предоставляемые на федеральном и/или на региональном уровне.

К сожалению, принятый недавно 488-й ФЗ, хотя и акцентирует внимание на таких институтах промышленной политики как кластеры и индустриальные парки, задачи целостного регулирования всей системы действующих институтов и инструментов промышленной политики на федеральном и регио-

нальном уровне, не обеспечивает. В этой связи для согласования инструментов промышленной политики следует разработать особый федеральный закон, направленный на то, чтобы четко отрегулировать практику создания институтов развития, в том числе, в плане их разделения на два уровня.

Первый уровень – федеральные институты развития, создаваемые Правительством РФ и имеющие гарантированные формы федеральной поддержки. В частности, это касается ОЭЗ федерального уровня, предоставления средств Фонда прямых инвестиций, ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации и пр. Федеральные институты развития «по определению» имеют федеральное (со)финансирование, а поддерживаемые ими проекты – налоговые и иные льготы в пределах полномочий федерального налогового администрирования. Важно также и то, чтобы каждый федеральный институт развития имел прозрачную, четко определенную пространственную картину своей деятельности, т.е. помимо прочего, выступал еще и инструментом политики регионального развития, целенаправленного управления пространственным «срезом» стратегии «новой индустриализации».

Второй уровень – собственно региональные институты промышленно-инновационного развития, создаваемые вне разрешительных процедур с федерального уровня, под ответственность и на средства самих субъектов Федерации. Это – институты, регулируемые законами субъектов Федерации кроме тех сфер, которые составляют исключительную компетенцию федерального центра, например, по вопросам налогообложения (за исключением льгот, закрепленных как налоговые права субъектов Федерации). Федеральное (со)финансирование этих институтов должно осуществляться на конкурсной основе, с учетом баланса интересов как экономически продвинутых, так и пока еще отстающих в социально-экономическом развитии территорий.

Новому этапу промышленной политики государства нужны и новые институциональные решения. В частности, в недавно подготовленных (при участии автора статьи) докладах РЭУ им. Плеханова по проблемам «новой индустриализации» выдвигалось предложение о создании специализированной государственной машиностроительной корпорации [Гришин, Валентей, 2014; Валентей, 2015]. Это мотивируется тем, что без восстановления основного ма-

шиностроительного комплекса в России и его модернизации все призывы к реиндустриализации национальной экономики неизбежно окажутся благими пожеланиями.

Последнее, во всяком случае, на данном этапе возможно, на наш взгляд, только за счет системы специализированных государственных корпораций и\ или ОАО со 100%-ным государственным участием. Между тем, закон о промышленной политике упоминает лишь одну из этих корпораций, а именно ГК «Росатом». Однако есть и другие государственные корпорации, способные внести весомый вклад в «новую индустриализацию» России.<sup>8</sup> Эти государственные корпорации, наряду со вновь создаваемыми, например, предложенной Государственной машиностроительной корпорацией, могли бы сыграть решающую роль в восстановлении и модернизации ключевых отраслей российской промышленности.

Правда, институт государственных корпораций долгое время подвергался критике со стороны многих российских экспертов как недостаточно эффективный, не имеющий четкого позиционирования в «балансе» институтов государственного управления и институтов рыночного хозяйствования. Однако в последнее время Правительство РФ предприняло решительные шаги по активизации инновационных программ государственных корпораций, по созданию системы распространения их инновационного эффекта на смежные промышленные и иные производства в различных регионах России. В этой связи, в последнее время отношение к институту государственных корпораций стало меняться в позитивную сторону.

Преимущество государственной корпорации как институциональной основы курса на восстановление отечественного машиностроения – сердцевины политики «новой индустриализации» – возможность системного подхода к ре-

---

8 Это – Государственная корпорация по содействию, разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»; государственные Объединенная авиастроительная и Объединенная судостроительная корпорация, которые были созданы в форме ОАО, а не ГК. Согласно распоряжению Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 2287-р Российская корпорация нанотехнологий (создана в 2007 г.) с марта 2011 г. перерегистрирована в ОАО «Роснано». Все это – опорные точки новой индустриализации российской экономики, а в законе о них ничего нет.

шению стратегических задач в обозначенном направлении. Это, в частности, задача консолидировать и даже реанимировать оставшиеся сегменты отечественного машиностроения, восстановить их кооперационные связи, обеспечить взаимодействие с еще сохранившимися отраслевыми научными и инновационными центрами, с малыми и средними предприятиями промышленного профиля. Исключительной по сложности задачей будет восстановление кадрового потенциала отечественного машиностроения. Не случайно, в последнее время все шире звучат призывы не только возродить в полном объеме ранее продуктивно действовавшую систему среднего и высшего профессионального технического образования, но и переподчинить ее профильным министерствам, государственным корпорациям, интегрирующим соответствующие направления научно-технического прогресса в стране.

### **Закон о промышленной политике: надежды или разочарования?**

С законом о промышленной политике (а он разрабатывался более 5 лет) многие политики и эксперты связывают надежды на коренной перелом в отношении государства к задаче индустриального возрождения России. Сам факт принятия названного закона не стоит переоценивать. Часто власти сознательно идут на принятие того или иного закона, чтобы «отбить наскоки» наиболее яростных критиков, чтобы далее реагировать на критику таким образом: «Мы же приняли закон, чего Вы еще хотите?».

К сожалению, весьма длительный период обсуждения законопроекта о промышленной политике, к сожалению, не стал посылкой к безупречно высокому качеству данного законодательного акта. Главная и весьма типичная проблема – отсутствие системного, но в тоже время – гибкого, адресного подхода к объекту законодательного регулирования. Закон явно не учитывает то, что реализация промышленной политики в России начинается сегодня с постановки крайне сложной задачи «новой индустриализации», в рамках которой одни отрасли нуждаются в модернизации, другие в частичном восстановлении и, наконец, третьи – в воссоздании практически с нуля.

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что закон лишь частично решает вопросы регулирования институтов промышленного (промышленно-инновационного) развития. В законе в этой связи выделены такие понятия, как «индустриальный (промышленный) парк»; «промышленный кластер» и инжиниринговый центр. Одновременно за «пределами» закона по непонятной причине остались такие уже зарекомендовавшие себя институты промышленного развития, как федеральные и региональные особые экономические зоны, зоны территориального развития, а теперь еще и территории опережающего социально-экономического развития, основная часть которых ориентирована именно на создание различных промышленных производств.

В 488-м ФЗ нет ни слова о согласовании государственных и ведомственных программ, «технологических платформ» и «дорожных карт», так или иначе связанных с развитием промышленного производства в стране. Не отражена в законе и возможная продуктивная опора промышленной политики на разработки российских наукоградов. Нет в законе ни слова о малом и среднем промышленном предпринимательстве, хотя в любой экономически развитой стране таковые формируют необходимый сегмент современного индустриального развития и обеспечения его инновационного характера. По опубликованным оценкам, именно малые предприятия и независимые изобретатели изначально продуцируют 90% всех технологических инноваций, а на крупный бизнес приходится лишь 10% таковых [Власкин, 2014, 426].

Вопрос о разграничении полномочий органов публичной власти в сфере разработки и реализации промышленности – также далеко не самое сильное место 488-ого ФЗ. Если соответствующий круг полномочий федерального центра изложен в законе достаточно полно, то позиции субфедерального звена управления выглядят несколько ущербно. Так, среди полномочий субъектов Федерации нет полномочий по разработке и реализации программ промышленного развития регионов; нет указания на полномочия по созданию основных видов институтов промышленного развития и пр. Между тем, «собственные» законы о промышленной политике есть уже во многих субъектах Федерации, на их основе реализуются соответствующие программы и пр. Теперь легитимность этих мер как бы ставится под сомнение.

Еще хуже ситуация с определением полномочий муниципального звена управления. В Российской Федерации немало муниципальных образований (например, столицы субъектов Федерации), которые являются (или когда-то были) крупными промышленными центрами и способны – при необходимой поддержке – осуществить программы своего промышленного возрождения. Да и в иных случаях, многие меры промышленной политики нереализуемы без активного, заинтересованного участия муниципалитетов (землеотводы и пр.). Однако при формулировке этой позиции 488-ого ФЗ законодатель занял весьма странную позицию. Во-первых, никаких конкретных полномочий муниципалитетов здесь не указано. Во-вторых, согласно закону, возможности в этом направлении реализуемы муниципалитетами только за счет доходов местных бюджетов за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Но если из бюджетов российских муниципалитетов вычесть межбюджетные трансферты и поступления налоговых доходов по дополнительным нормативам, там останутся такие «копейки», что говорить о каком-то реальном финансировании промышленной политики на местах просто не приходится. Эта статья 488-ого ФЗ нуждается в корректировке, а еще лучше – в переносе в развернутом виде в 131-й ФЗ по местному самоуправлению.

Не может не вызвать удивление и отсутствие в законе положений, касающегося такого существенного инструмента промышленной политики, как система государственно-частного партнерства (ГЧП). Между тем, практика показывает, что в преимущественной мере проекты промышленного характера, в т.ч. реализуемые различными институтами развития, осуществляются с использованием практики ГЧП. Значимость этого механизма постоянно возрастает. Если раньше считалось удачным привлечь 5, затем 10 руб. частных инвестиций на 1 руб. бюджетных вложений, но сегодня при создании ТОСЭР на Дальнем Востоке России прогнозы исходят из возможности привлечь на 1 руб. бюджетных средств до 20 руб. средств частных инвесторов. Такой инвестиционный эффект требует использования все более сложных и тщательно регулируемых механизмов партнерства. Однако федеральный закон о ГЧП так и не принят, а 488-й по промышленной политике также не дал здесь необходимых регулятивных положений.

## **Выводы: устранить пробелы в законе о промышленной политике**

Сказанное позволяет сделать три важных вывода.

Во-первых, эффективная реализация закона будет определяться тем, насколько быстро и качественно будут подготовлены документы стратегического планирования в сфере промышленности, как на федеральном, но и на региональном уровне. Однако по сути этих документов 488-й ФЗ (п. ст.6) отсылает к 172-му ФЗ, но в нем о промышленности как таковой ничего нет; данный закон (ст.11) упоминает лишь «отраслевые документы стратегического планирования». Другими словами, четких представлений о том, какой документ будет определять собой основу промышленной стратегии страны, пока нет. Эту методическую брешь необходимо срочно закрывать.

Во-вторых, необходимо не просто интегрировать основы промышленной политики в вертикаль стратегического планирования, но и сделать это на основе разумной меры децентрализации этой политики, обеспечения активного и заинтересованного участия в ней субфедерального (т.е. регионального и муниципального) звена управления, комбинируя здесь решение вопросов достаточности полномочий, а также экономических ресурсов и стимулов активной политики промышленного развития территорий.

В-третьих, необходимо восполнить наиболее явные пробелы 488-ого ФЗ, связанные с отсутствием системного регулирования институтов промышленно-инновационного развития; специальных мер поддержки промышленного малого и среднего бизнеса, а также наиболее перспективных для политики «новой индустриализации» форм государственно-частного партнерства.

### **Библиография**

1. Богочаров В.С. Холдинговые структуры как компоненты российского законодательства // Вопросы российского и международного права. 2013. № 9-10. С. 30-44.
2. Бухвальд Е.М. Малый бизнес в планах модернизации российской экономики // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика. 2014. № 5. С. 44-57.

3. Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. 2014. № 4. С. 21-36.
4. Валентей С.Д. Реиндустриализация экономики России в условиях новых угроз. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2015.
5. Власкин Г.А. Инвестиции в малый и средний инновационный бизнес в России // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 4. С. 426-436.
6. Гришин В.И., Валентей С.Д. (ред.) Проблемы и стратегические направления реиндустриализации экономики России. М.: РЭУ им Г.В. Плеханова. 2014.
7. Дорожные карты. URL: <http://government.ru/info/779/>.
8. Импортзамещение: первые шаги // Бизнес России. Декабрь. 2014. №12 (166). С. 25-29. URL: <http://businessofrussia.com/dec-2014/item/968-first-steps.html>.
9. О зонах территориального развития в Российской Федерации: ФЗ РФ от 3 декабря 2011 года № 392: Принят Государственной Думой 22 ноября 2011 года: Одобрен Советом Федерации 29 ноября 2011 года // Российская Газета. 09.12.2011. Федеральный выпуск № 5654.
10. О промышленной политике в Российской Федерации: ФЗ РФ от 31 декабря 2014 № 488: Принят Государственной Думой 16 декабря 2014 года: Одобрен Советом Федерации 25 декабря 2014 года // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (часть I). Ст. 41.
11. О стратегическом планировании в Российской Федерации: ФЗ РФ от 28 июня 2014 № 172: Принят Государственной Думой 20 июня 2014 года: Одобрен Советом Федерации 25 июня 2014 года // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
12. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: ФЗ РФ от 29 декабря 2014 года № 473: Принят Государственной Думой 23 декабря 2014 года: Одобрен Советом Федерации 25 декабря 2014 года // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (часть I). Ст. 26.
13. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году: Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 года № 98-р // Собрание законодательства РФ. 02.02.2015. № 5. Ст. 866.

14. Подстригич А.В. Региональные институты развития и инновационные процессы в экономике территорий // Федерализм. 2012. № 3. С. 186-193.
15. Примаков Е.М. Россия: итоги и перспективы // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2015. № 1.
16. Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности: Государственная программа: Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 328 // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (часть IV). Ст. 2173.
17. Решение о создании Фонда развития отечественной промышленности: Утверждено Распоряжением Правительство РФ от 6 сентября 2014 года № 1752-р // Собрание законодательства РФ. 04.10.2010. № 40. Ст. 5107.
18. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 года № 2227-р // Собрание законодательства РФ. 02.01.2012. № 1. Ст. 216.
19. Экономическое развитие и инновационная экономика: Государственная программа: Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 316 // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.

## Arduous paths of development of industrial policy in Russia

**Evgenii M. Bukhval'd**

Doctor of Economics, professor,

Head of the Centre of Federal Relations and  
Regional Development, Institute of Economics,

Russian Academy of Sciences,

117218, 32 Nakhimovskii avenue, Moscow, Russian Federation;

e-mail: buchvald@mail.ru

### Abstract

The adoption of the Federal law "On industrial policy" was aimed at the creation of the key preconditions for implementing the "new industrialization" strategy

for the economy of the Russian Federation. The decentralization of public administration and strengthening of the role of the sub-federal element of public administration can be considered to be one of these preconditions. The author states that there is the necessity for the regions to become firmly established as independent and active subjects of the industrial policy. This requires certain changes in the system of fiscal and budget relations between the federal centre and the regions. It is important for the practical implementation of the priorities of "new industrialization" to take into account the key role of federal and regional programmes and various "development institutions" as the main tool used for accelerating the industrial-innovative development of the different territories of the country. The author of the article analyzes the legislation on the industrial policy of the Russian Federation and states that there is the need for eliminating lacunae in the law on industrial policy, which result in the absence of systematic regulation of industrial and innovative development institutions and special measures aimed at supporting small and medium-sized industrial enterprises.

**For citation**

Bukhval'd E.M. (2015) Trudnye puti stanovleniya promyshlennoi politiki v Rossii [Arduous paths of development of industrial policy in Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 1-2, pp. 10-33.

**Keywords**

Industrial policy, "new industrialization", subjects of the Federation, tax policy, government programs, development institutions.

**References**

1. Bogocharov V.S. (2013) Kholdingovye struktury kak komponenty rossiiskogo zakonodatel'stva [Holding structures as components of the Russian legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9-10, pp. 30-44.
2. Bukhval'd E.M. (2014) Malyi biznes v planakh modernizatsii rossiiskoi ekonomiki [Small business in the plans of modernization of Russia's economy]. *ETAP:*

- Ekonomicheskaya teoriya, Analiz, Praktika* [ETAP: Economic theory, Analysis, Practice], 5, pp. 44-57.
3. Bukhval'd E.M., Pogrebinskaya V.A. (2014) Strategicheskoe planirovanie v Rossii: istoricheskii opyt i realii ekonomiki [Strategic planning in Russia: historical experience and the realities of the economy]. *Federalizm* [Federalism], 4, pp. 21-36.
  4. Dorozhnye karty [Roadmaps]. *Government.ru*. Available from: <http://government.ru/info/779/> [Accessed 07/08/14].
  5. Federal'nyi zakon ot 31.12.2014 № 488-FZ "O promyshlennoi politike v Rossiiskoi Federatsii" [Federal law No. 488-FZ of December 31, 2014 "On industrial policy in the Russian Federation"] (2015). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 41) [Collected laws of the Russian Federation (art. 41)], 1 (part I).
  6. Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ "O strategicheskome planirovanii v Rossiiskoi Federatsii" [Federal law No. 172-FZ of June 28, 2014 "On strategic planning in the Russian Federation"] (2014). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 3378) [Collected laws of the Russian Federation (art. 3378)], 26 (part I).
  7. Federal'nyi zakon ot 29.12.2014 № 473-FZ "O territoriyakh operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii" [Federal law No. 473-FZ of December 29, 2014 "On territories of advanced social and economic development in the Russian Federation"] (2015). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 26) [Collected laws of the Russian Federation (art. 26)], 1 (part I).
  8. Federal'nyi zakon ot 03.12.2011 № 392-FZ "O zonakh territorial'nogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii" [Federal law No. 392-FZ of December 3, 2011 "On regional development zones in the Russian Federation"] (2011). *Rossiiskaya gazeta*, 9<sup>th</sup> Dec.
  9. Gosudarstvennaya programma "Ekonomicheskoe razvitie i innovatsionnaya ekonomika": Utverzhdena Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 316 [Government programme "Economic development and innovation economy": Approved by Decree of the Russian Government No. 316, dated April 15, 2014] (2014). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 2162) [Collected laws of the Russian Federation (art. 2162)], 18 (part II).
  10. Gosudarstvennaya programma "Razvitie promyshlennosti i povyshenie eyo konkurentosposobnosti": Utverzhdena Postanovleniem Pravitel'stva RF ot

- 15.04.2014 № 328 [Government programme "Developing the industry and increasing its competitive capacity": Approved by Decree of the Russian Government No. 328, dated April 15, 2014] (2014). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 2173) [Collected laws of the Russian Federation (art. 2173)], 18 (part IV).
11. Grishin V.I., Valentei S.D. (eds.) (2014) *Problemy i strategicheskie napravleniya reindustrializatsii ekonomiki Rossii* [Challenges and strategic directions of the re-industrialization of the economy of Russia]. Moscow: REU im G.V. Plekhanova.
  12. Importozameshchenie: pervye shagi [Import substitution: the first steps] (2014). *Biznes Rossii* [Business in Russia]. Available from: <http://businessofrussia.com/dec-2014/item/968-first-steps.html> [Accessed 24/12/14].
  13. Plan pervoocherednykh meropriyatii po obespecheniyu ustoichivogo razvitiya ekonomiki i sotsial'noi stabil'nosti v 2015 godu". Utverzhdyon Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 27.01.2015 № 98-r. [Plan of priority measures for sustainable development of the economy and social stability in 2015: Approved by Order of the Russian Government No. 98-r, dated January 27, 2015] (2015). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 866) [Collected laws of the Russian Federation (art. 866)], 5.
  14. Podstrigich A.V. (2012) Regional'nye instituty razvitiya i innovatsionnye protsessy v ekonomike territorii [Regional development institutions and innovation processes in the economy of territories]. *Federalizm* [Federalism], 3, pp. 186-193.
  15. Primakov E.M. (2015) Rossiya: itogi i perspektivy [Russia: results and prospects]. *ETAP: Ekonomicheskaya teoriya, Analiz, Praktika* [ETAP: Economic theory, Analysis, Practice], 1, p. 9.
  16. Reshenie o sozdanii Fonda razvitiya otechestvennoi promyshlennosti: Utverzhdeno Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 06.09.2014 № 1752-r [Decision on establishing the Industry Development Fund: Approved by Order of the Russian Government No. 1752-r, dated September 6, 2014] (2014). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 5107) [Collected laws of the Russian Federation (art. 5107)], 40.
  17. Strategiya innovatsionnogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda: Utverzhdena Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 08.12.2011 № 2227-r

- [Strategy towards the innovative development of the Russian Federation for the period until 2020: Approved by Order of the Russian Government No. 2227-р, dated December 8, 2011] (2012). In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* (st. 216) [Collected laws of the Russian Federation (art. 216)], 1.
18. Valentei S.D. (2015) *Reindustrializatsiya ekonomiki Rossii v usloviyakh novykh ugroz* [The reindustrialization of the economy of Russia in face of new threats]. Moscow: REU im G.V. Plekhanova.
  19. Vlaskin G.A. (2014) Investitsii v малыi i srednii innovatsionnyi biznes v Rossii [Investments in small and medium-sized innovative business in Russia]. *Audit i finansovyi analiz* [Auditing and financial analysis], 4, pp. 426-436.