

Бухвальд Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор,
заведующий центром федеративных отношений
и регионального развития
Института экономики Российской академии наук

ЗАКОН О ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ ПРИНЯТ: А БУДЕТ ЛИ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ В РОССИИ? [1]

Аннотация:

В статье рассматриваются перспективы экономической политики в Российской Федерации, связанные с принятием федерального закона «О промышленной политике». Показаны основные посылки к реализации стратегии «новой индустриализации». Отмечается возрастающая роль регионов как субъектов промышленной политики, а также необходимость в ориентации на главную роль федеральных и региональных программ и институтов развития как ключевого инструмента промышленно-инновационного развития различных территорий страны.

Ключевые слова:

промышленность, промышленная политика, новая индустриализация, субъекты Федерации, программы, институты развития.

Bukhvald Evgeny Moiseevich

D.Phil. in Economics, Professor,
Head of the Centre of Federative Relations
and Regional Development,
Institute of Economics, Russian Academy of Sciences

THE LAW ON INDUSTRIAL POLICY HAS BEEN ADOPTED: BUT WILL THERE BE THE INDUSTRY IN RUSSIA? [1]

Summary:

The article discusses the prospects of economic policy in the Russian Federation, related to the adoption of the Federal law "On industrial policy". The author shows basic premises to the implementation of the strategy of "new industrialization". The paper proves the increasing role of regions as subjects of the industrial policy, as well as the need to focus more on the principle role of the federal and regional programs and development institutions as the key tools of the industrial innovative development of different territories of the country.

Keywords:

industry, industrial policy, new industrialization, federal territories, programs, institutions of development.

Конец 2014 г. в законодательном плане был отмечен таким важным продвижением, как принятие федерального закона «О промышленной политике» [2]. Эта законодательная новелла, как и принятый в середине 2014 г. федеральный закон «О стратегическом планировании» [3], говорит о том, что нынешняя сложная ситуация в российской экономике отнюдь не воспринимается руководством страны как сигнал к преобладающему значению мер «текущего выживания». Напротив, именно сейчас остаются в наибольшей мере востребованными законодательные и институциональные посылки к системному реформированию российской экономики. Эти посылки должны обеспечить устойчивость национальной экономики по отношению ко всем факторам внешнего негативного воздействия и даже открытого давления с целью изменить экономический и политический курс нашей страны. Именно этой задаче отвечают два отмеченных выше законодательных акта, которые прошли сложный и долгий путь в коридорах законодательной власти.

Строго говоря, курс на инновационную модернизацию российской экономики, которая немислима без возрождения ее промышленного потенциала, не является откровением самых последних дней. По существу, он декларируется уже на протяжении целого ряда лет, как минимум с момента принятия «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р). Основные положения стратегии реализуются в настоящее время в рамках государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316). Наряду с системой государственных программ Правительством РФ утверждены так называемые «технологические платформы», обозначающиеся как ключевые направления развития науки и техники [4]. Это касается и системы так называемых «дорожных карт» Правительства РФ, объединенных целевой направленностью в рамках «Национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации».

При этом в последнее время понимание задач, сопровождающих данный курс экономической политики государства, существенно обогатилось. Более четко обозначилась позиция относительно того, что ключевым звеном стратегии инновационной модернизации является восстановление – на качественно новой основе – промышленного потенциала страны, осуществление курса «новой индустриализации», основной целью которой прежде всего должно стать достижение

критического минимума импортозамещения. Страна в чем-то возвращается к актуалитетам почти 100-летней давности, когда только курс на индустриализацию страны обеспечивал ее безопасность и государственную целостность. В этом историческом опыте есть немало интересного и ценного для экономической политики сегодняшнего дня, особенно с позиции целеориентации и системного подхода к обеспечению достижения поставленных задач хозяйственного развития страны [5].

Однако качественных, значимых позитивных изменений в этом направлении пока не происходит. Состояние экономики России по-прежнему характеризуется утратой значительной части национального промышленного потенциала, связанной с устареванием преобладающей доли основного капитала, выпадением в результате приватизации целых отраслевых «блоков» промышленного производства, нарастающей нехваткой квалифицированных кадров. Собственно, именно в этом, а ни в каком-либо давлении извне заключается основная причина торможения российской экономики и необходимости принятия экстренных мер антикризисного характера.

Импортозамещение: стратегия взвешенного баланса

Курс на импортозамещение, об актуальности которого в последнее время неоднократно заявлялось на уровне высшего руководства страны, если он принимается как основа долговременной экономической стратегии, и прежде всего политики «новой индустриализации», нуждается в очень взвешенном подходе. Некое «абсолютное» импортозамещение было бы сродни варианту экономической автаркии, «железного занавеса», полной отгороженности страны от всей системы современных мирохозяйственных связей. Такой вариант импортозамещения не нужен, да и, скорее всего, невозможен. Речь должна идти о критическом импортозамещении, то есть о тех сегментах замещения импортной продукции отечественной, которые связаны с обеспечением национальной безопасности и / или требуют значительных долговременных инвестиций. Последнее как раз и связано с импортозамещением промышленной продукции, прежде всего высокотехнологичного и инвестиционного характера. «Простор» для реализации идей новой индустриализации и импортозамещения здесь огромный. В настоящее время Россия, будучи шестой страной 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.

Разорив свою промышленность, страна прочно «подсела» на «импортную иглу». Сегодня ситуация с обеспеченностью экономики промышленно-инвестиционной продукцией едва ли не хуже, чем на начальном этапе осуществления первого пятилетнего плана в СССР. Как отметил в своем выступлении на заседании «Меркурий-клуба» 13 января 2015 г. бывший премьер-министр РФ 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» [6].

По опубликованным оценкам, доля импортной продукции 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 стопроцентная зависимость) [7] и в фармацевтической промышленности (доля импортной продукции – 70–80 %) [8]. Мощный толчок импортозамещения связан с необходимостью защитить интересы военно-промышленного комплекса страны, причем не только с точки зрения обеспеченности национальной обороны и осуществления задач модернизации ее технической базы, но и с точки зрения поддержания и расширения экспортных возможностей российского ВПК.

Реализовываться программа импортозамещения должна по трем направлениям.

Первое направление должно охватывать импортные товары, аналоги которых производятся в России, но в недостаточном количестве или с качественными показателями, существенно уступающими современным требованиям. С этой целью необходимо ставить задачу модернизации действующих производств таким образом, чтобы увеличить выпуск и повысить качество соответствующих видов продукции. В этом направлении можно ограничиться мерами косвенного, прежде всего налогового, регулирования и льготирования инвестиционных и инновационных процессов в отечественной промышленности.

Второе направление охватывает импортные товары, которые в стране в настоящее время вообще не производятся, но выпуск которых потенциально можно освоить в достаточно сжатые сроки. На этом уровне целесообразна постановка приоритетов создания новых современных импортозамещающих производств достаточной конкурентоспособности, как минимум на внутреннем рынке.

Наконец, **третье направление** включает изделия и товары, не производимые в России, поскольку их импортозамещение экономически невыгодно или длительное время останется

невозможным в силу объективных причин. Такие товары относятся к так называемому критическому импорту, и главная задача на этом направлении – поиск альтернативных поставщиков, сокращение потребления такой группы товаров, а также поиск возможностей непрямого замещения данной товарной группы отечественной продукцией.

Для решения названных задач на втором и третьем направлениях необходимо уже прямое участие государства, в частности путем реализации целевых государственных программ, через создание государственных корпораций, за счет существенного расширения сети федеральных и региональных институтов промышленно-инновационного развития. В частности, в недавно подготовленном (при участии автора статьи) докладе РЭУ им. Плеханова по проблемам «новой индустриализации» выдвигалось предложение о создании специализированной государственной машиностроительной корпорации [9]. Это мотивируется тем, что без восстановления основного машиностроительного комплекса в России и его модернизации все призывы к реиндустриализации национальной экономики неизбежно окажутся благими пожеланиями.

При этом отмечалось, что принятое осенью 2014 г. решение о создании Фонда развития отечественной промышленности (распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2014 г. № 1752-р) – шаг в правильном направлении, однако во многом он недостаточен для системного решения задач новой индустриализации. Основная задача нового фонда – выдача займов на этапе предбанковского финансирования промышленных предприятий, включая их 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, важно, но не решает задачи поддержки высокотехнологичных отраслей отечественной промышленности и импортозамещения на стратегическом уровне.

Преимущественная задача фондов – финансовые операции. А это не соответствует системному характеру восстановления отечественного машиностроения, где финансовые потоки сами по себе уже не гарантируют решения данной стратегически важной задачи. Кроме того, в России уже создано несколько фондов (Инвестиционный фонд, Фонд прямых инвестиций, Российский фонд технологического развития и т. п.), которым никто не запрещает действовать и как институтам финансирования (софинансирования) промышленных проектов, вследствие чего велика опасность дублирования функций и распыления средств.

В связи с этим в условиях сегодняшнего дня только институт государственной корпорации способен системно решать проблемы восстановления отечественного машиностроения. Этот институт 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 (нефинансового профиля), по созданию системы распространения их инновационного эффекта на смежные промышленные и иные производства в различных регионах России [10]. Именно поэтому в последнее время в связи с принятием государством мер по стимулированию и контролю инвестиционных и инновационных программ государственных корпораций отношение к этому институту стало меняться в позитивную сторону.

Преимущество государственной корпорации как институциональной основы курса на восстановление отечественного машиностроения – сердцевины политики «новой индустриализации» – возможность системного подхода к решению 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 промышленно-инновационного профиля. Исключительной по сложности задачей будет восстановление кадрового потенциала отечественного машиностроения. Не случайно в последнее время все громче 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.

Промышленное развитие: от закона к новым институтам и практическим инструментам

На наш взгляд, закон о промышленной политике акцентирует внимание на трех ключевых институтах промышленного развития. Во-первых, государственные программы; во-вторых, государственные закупки и, в-третьих, специализированные институты промышленно-инновационного развития.

Что касается **государственных программ**, то определенный опыт их использования для целей промышленного развития уже имеется, о чем было сказано выше. Однако сегодня нужно

говорить о специальной государственной программе импортозамещения, в рамках которой возможно было бы, в частности, провести маркетинговые исследования, нацеленные на то, чтобы четко позиционировать названные выше три сегмента импортозамещения и сформировать стратегию их практической реализации. На этой основе можно было бы уточнить состав действующих и вновь потребных государственных программ промышленного развития, согласовать их реализацию с деятельностью государственных корпораций и иных институтов промышленно-инновационного развития, с мерами налогово-бюджетного и таможенного регулирования и т. п.

Разновидностью программных методов управления и бюджетирования в настоящее время являются так называемые «ведомственные программы». Эти программные инструменты имеют определенные преимущества – они более компактны и лучше управляемы. Но во многих случаях цели, которые ставят ведомственные программы, выбираются произвольно, вне координации с иными государственными программами, концепциями или программами социально-экономического развития – как на федеральном, так и на региональном уровнях. Примером могут служить ведомственные программы поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП), которые реализуются целым рядом федеральных ведомств. Даже если формально эти программы включают в себя цели развития промышленно-ориентированного МСП, они не могут полноценно решить эту задачу, так как реализуются вне координации с программами (стратегиями) развития других отраслей промышленности. В результате имеет место не только стагнация малого и среднего бизнеса в стране, но и отсутствие сколько-нибудь значимой тенденции к его ориентации на реальный сектор национальной экономики [11].

Программные методы управления способны существенно усилить роль субфедерального звена управления в реализации национальной промышленной политики. Формально 488-ФЗ закрепляет за субъектами Федерации достаточно широкий круг полномочий в этом направлении. Однако для такой работы на региональном уровне управления необходимы не только формальные полномочия, но также достаточные ресурсы и эффективные стимулы, реализуемые прежде всего через каналы федерального софинансирования промышленно-ориентированных программ и проектов субъектов Федерации. Действительно, распределение программных средств между регионами, особенно если это происходит на конкурсной основе [12], побуждает регионы не только к эффективному управлению бюджетным процессом, но и к качественным изменениям в улучшении инвестиционного климата, к реализации собственной промышленной политики на основе совершенствования практики проектного управления и финансирования, к развитию различных форм государственно-частного партнерства и т. п.

Оценивая этот аспект стимулирующего эффекта государственных и ведомственных программ как инструмента промышленной политики, следует иметь в виду, что межбюджетные отношения в более узком смысле (трансферты и налоги) хотя и важны, но в целом лишь технически поддерживают сбалансированность региональных бюджетов. Напротив, многоплановое участие субъектов Федерации в названных программах и проектах федерального центра – это еще и мощный рычаг привлечения частных инвестиций. Кроме того, федеральные программы содержат в себе достаточно весомый блок финансирования НИОКР, что в настоящее время выступает одним из значимых каналов «подпитки» научно-технических разработок и инновационных процессов в российской промышленности.

Однако в этой практике стимулирования промышленной политики регионов также есть свои «подводные камни». Проблема в том, что механизм межбюджетных трансфертов как один из инструментов политики регионального развития, при всей обоснованности критики в его адрес, достаточно отработан, формализован и относительно прозрачен. Что касается территориального распределения средств, выделяемых регионам в порядке программно-целевого и проектного софинансирования, то здесь полной уверенности в объективности используемых подходов нет [13]. Кроме того, управление программами и проектами 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 специального мониторинга и целевого управления. Такая ситуация может разрушить территориальную целостность государственной промышленной политики, породить новые, откровенно нежелательные варианты межрегиональной дифференциации, а именно выделение регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров в осуществлении курса «новой индустриализации».

Государственные закупки также могут стать мерой содействия развитию отечественной промышленности через приоритеты импортозамещения, особенно если иметь в виду специфику некоторых товарных рынков. Так, если взять рынок медицинских изделий, то 85 % этого рынка – государственные закупки. Очевидно, что последовательное импортозамещение в этом секторе

даст мощный серьезный толчок развитию соответствующих производств в Российской Федерации, но только при обеспечении производителями высокого качества продукции и соответствия лучшим мировым образцам.

Государственные закупки, ориентированные на принцип импортозамещения, призваны обеспечить «стартовый» спрос на многие виды промышленной продукции и тем самым поддержать отечественных производителей в период расширения и модернизации производства и, соответственно, выхода на его конкурентоспособные объемы. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» разрешает устанавливать запреты и ограничения на закупку импортной продукции, а также преференции для отечественных производителей. С 1 января 2014 г. вступило в силу Постановление Правительства от 24 декабря 2013 г. № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства». Минпромторгом РФ также подготовлен ряд проектов постановлений об установлении ограничений и запретов на закупку продукции автомобильной, легкой и медицинской промышленности. Каждый из них предусматривает специальные критерии определения страны происхождения продукции.

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 том числе и для государственных нужд.

Институты промышленно-инновационного развития

Ряд существенных проблем активизации национальной промышленной политики связан с деятельностью так называемых «институтов развития». К последним прежде всего следует отнести федеральные «институты развития», а именно Особые экономические зоны (ОЭЗ), Внешэкономбанк, Российский банк развития [14], Инвестиционный фонд РФ, Фонд прямых инвестиций, ОАО «Российская венчурная компания» и ее региональных партнеров, государственные корпорации и т. п.

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 том числе 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.

Приняты и новые решения о создании таких зон. Многие зоны из ранее созданных пока находятся в стадии формирования, и трудно сказать, сколько из них полномасштабно функционируют уже сегодня. В последнее время появилось несколько сообщений о намерении создания новых федеральных ОЭЗ в том или ином регионе России, однако на официальном сайте РосОЭЗ эти новации пока не значатся. За 10 лет своего формального существования эти ОЭЗ существенно «оживили» экономическую ситуацию в целом ряде регионов России, однако достичь изначально прогнозирувавшейся роли в привлечении инвестиций в российскую экономику, в том числе прямых иностранных инвестиций, так и не смогли.

Кроме того, достаточно быстро стало ясно, что одни только федеральные ОЭЗ, даже при дальнейшем увеличении их общего числа, не могут решить проблему стимулирования промышленно-инновационного развития российской экономики и ее региональных звеньев. Сама концепция федеральных ОЭЗ (даже с учетом значимых федеральных вложений) изначально 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 значимой роли федеральных ОЭЗ в качестве инструмента промышленной политики, а также инструмента общего экономического выравнивания регионов России (прежде всего за счет значительного увеличения числа этих зон) явно нецелесообразно.

В связи с этим в 2011 г. была предпринята попытка дополнить ОЭЗ таким институтом развития, как «зоны территориального развития» [15]. Закон о зонах территориального развития в Российской Федерации (ЗТР) в какой-то мере можно было считать ответом федерального центра на многочисленные инициативы «экономического зонирования» со стороны регионов России и «пробивания» ими все новых федеральных ОЭЗ. 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 всей совокупности региональных институтов развития в целом.

Закон не нужен для того, чтобы разрешить то, что и так уже делается; он должен был прежде всего определить меру участия федерального центра в реализации региональных инициатив «экономического зонирования». 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 т. п. 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. Не случайно, несмотря на информацию о якобы уже созданных ЗТР, данный закон на деле все же представляется «холостым выстрелом».

Вслед за введением ЗТР стал обсуждаться и активно продвигаться ныне уже законодательно утвержденный институт «территорий опережающего развития» (ТОР) [16]. Данный тип институтов развития целевым образом адресовался именно регионам Дальнего Востока, хотя четких объяснений того, почему условиям данного макрорегиона в наибольшей мере отвечает именно модель ТОР (а не ОЭЗ или ЗТР), найти так и не удалось.

Высказываются также мнения, что ТОР – просто некая реинкарнация несколько поблекшего бренда ОЭЗ. Однако даже если предположить гипотезу реинкарнации, то надо признать, что определенные выводы все-таки сделаны и уроки извлечены. Так, ТОРы, в отличие от действующих ОЭЗ, предполагается более четко регулировать и целеориентировать по видам экономической деятельности, строить на базе кластерных систем, а не случайного набора пришедших в зону производств. Это касается намерения реализовать преимущественно экспортную ориентацию ТОР, более гибкую систему налогового льготирования их резидентов и т. п.

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) [17]; индустриальные парки (Калужская область); промышленные округа (Московская область). Число регионов, которые по крайней мере формально 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 содержат в себе значительную потенцию усиления роли регионов как активных субъектов промышленно-инновационной политики [18].

Однако чем больше создается на местах институтов промышленного развития различной типологии, тем в большей мере складывается впечатление, что в этом процессе явно 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 в политике локализации этих институтов отсутствуют представления о том, какие институты в наибольшей мере соответствуют тому или иному типу регионов России. Даже из официальных документов по инициированию новых «зон», «парков» и т. п. не всегда можно составить четкое представление о том, каковы юридический статус и экономическая база этих институтов, на достижение каких экономических и социальных целей они рассчитаны.

Во-вторых, нерешенной проблемой остается формирование адекватной нормативно-правовой базы деятельности институтов развития. Федеральные институты развития сейчас действуют на основе особых федеральных законов; их региональные аналоги – на основе либо законов субъектов Федерации, либо иных нормативно-правовых актов регионального уровня. Такая ситуация создает неопределенность в юрисдикции институтов развития, в источниках их финансирования, 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-ФЗ хотя и акцентирует внимание на таких институтах промышленной политики, как кластеры и индустриальные парки, задачи целостного описания и целевого регулирования всей системы действующих институтов и инструментов промышленной политики на федеральном и региональном уровнях не решает. В связи с этим, как мы полагаем,

для согласования институтов и целей и инструментов промышленной политики экономики следует разработать и принять особый федеральный закон с тем, чтобы четко разделить практику создания институтов развития и их нормативно-правового регулирования на два уровня.

Первый уровень – создание Правительством РФ федеральных институтов развития, имеющих гарантированные формы федеральной поддержки. В частности, это касается ОЭЗ федерального уровня, предоставления средств Фонда прямых инвестиций, ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Федеральные институты развития «по определению» имеют федеральное софинансирование, а поддерживаемые ими проекты – налоговые и таможенные льготы в пределах полномочий федерального налогового администрирования. Важно также и то, чтобы каждый федеральный институт развития имел прозрачную, целевым образом отрегулированную пространственную картину своей деятельности, то есть, помимо прочего, выступал и инструментом федеральной политики регионального развития, целенаправленного управления пространственным «срезом» стратегии «новой индустриализации».

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

Закон о промышленной политике: явные следы пробельности

Длительный период обсуждения законопроекта о промышленной политике, к сожалению, не стал посылкой к высокому качеству данного законодательного акта. Главная и весьма типичная проблема – отсутствие системного, но в то же время гибкого, адресного подхода к объекту законодательного регулирования. Закон явно не учитывает того, 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. Последнее на данном этапе возможно, на наш взгляд, в основном за счет системы специализированных государственных корпораций и / или ОАО со стопроцентным государственным участием. Однако закон упоминает лишь одну из этих корпораций – ГК «Росатом».

Однако есть и другие действующие государственные корпорации, которые (наряду со вновь создаваемыми, например, предложенной выше Государственной машиностроительной корпорацией) могли бы сыграть решающую роль в восстановлении и модернизации ключевых отраслей российской промышленности и затем пройти стадию акционирования. Это Государственная корпорация по содействию, разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»; государственные Объединенная авиастроительная и Объединенная судостроительная корпорации, 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 нашей экономики, а в законе о них почему-то ничего не сказано.

Далее обращает на себя внимание то, что в 488-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 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 особенно обеспечения его инновационного характера.

Закон лишь частично решает вопросы регулирования и иных институтов промышленного (промышленно-инновационного) развития. В нем выделены такие понятия, как «индустриальный (промышленный) парк»; «промышленный кластер» и «инжиниринговый центр». 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.

Закон как бы «не видит», что практика хозяйствования и государственного управления уже разделила все институты промышленного развития на федеральные и региональные. Федераль-

ные институты, хотя и реализуют проекты на началах софинансирования с субъектами Федерации, в основном опираются на финансовые средства и механизмы льготирования со стороны федерального центра. Региональные институты выступают инициативой самих регионов и, соответственно, в основном опираются на финансовые средства и механизмы льготирования со стороны субъектов Федерации. Наиболее целесообразным вариантом внесения ясности в цели и порядок использования институтов развития всех видов как инструмента промышленной политики было принятие специализированного федерального закона об институтах развития в Российской Федерации. Однако пока такого законодательного акта нет, создание и деятельность институтов развития всех уровней, включая и соответствующий круг полномочий органов публичной власти, должны были бы найти отражение в 488-ФЗ.

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

П. 5 ст. 7 488-ФЗ дает субъектам Федерации право на «установление **дополнительных** (выделено нами. – Е. Б.) требований к индустриальным (промышленным) паркам, управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков, промышленным кластерам, специализированным организациям промышленных кластеров в целях применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности за счет имущества и средств бюджетов субъектов Российской Федерации». Упоминание о неких «дополнительных требованиях» (дополнительных – к чему?) говорит о том, что речь в законе идет, скорее всего, только о федеральных институтах развития, а не о тех, которые реализуются как инициатива самих регионов. Таким образом, все многообразие аналогичных региональных институтов опять остается вне системного законодательного регулирования.

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 т. п.).

Однако при формулировке этой позиции 488-ФЗ законодатель занял весьма странную позицию. Во-первых, никаких конкретных полномочий муниципалитетов здесь не указано. Во-вторых, согласно закону, возможности в этом направлении реализуются муниципалитетами только за счет доходов местных бюджетов за исключением межбюджетных трансфертов, предоставления 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-ФЗ нуждается в существенной корректировке, а еще лучше – в переносе в развернутом виде в 131-ФЗ по местному самоуправлению.

Не может не вызвать удивление и отсутствие в законе положений, касающихся такого существенного инструмента промышленной политики, как система государственно-частного партнерства (ГЧП). Между тем практика показывает, что в преимущественной мере проекты промышленного характера, в том числе и 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 ТОР 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-ФЗ по промышленной политике также не дал здесь необходимых регулятивных положений.

Сказанное позволяет сделать три важных вывода.

Во-первых, эффективная реализация закона будет определяться тем, насколько быстро и качественно будут подготовлены и приняты документы стратегического планирования в сфере промышленности, причем не только на федеральном, но и на региональном уровне. По сути этих

документов 488-ФЗ (п. 1 ст. 6) отсылает к 172-ФЗ, в котором о промышленности как таковой ничего не сказано; данный закон (ст. 11) упоминает лишь «отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации». 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 формирующуюся вертикаль стратегического планирования, но и делать это на основе разумной меры децентрализации этой политики, обеспечения активного и заинтересованного участия в ней субфедерального звена управления.

В-третьих, необходимо восполнить наиболее явные пробелы 488-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.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена в рамках реализации научно-исследовательского проекта РГНФ № 14-02-0032 «Альтернативы государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства России».
2. О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.
4. Перечень технологических платформ утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г. (протокол № 2); от 5 июля 2011 г. (протокол № 3), решением президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 21 февраля 2012 г. (протокол № 2).
5. Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. 2014. № 4. С. 21–36.
6. Примаков: единственная альтернатива для России – опора на внутренние резервы и возможности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tpp-inform.ru/official/5385.html> (дата обращения: 02.03.2015).
7. С 1 августа 2014 г. ЕС и США запретили поставки в РФ оборудования для глубоководной разведки и добычи нефти, в том числе для работ в Арктике. Затем был наложен запрет на оказание любых услуг для таких проектов.
8. Импортзамещение: первые шаги // Бизнес России. 2014. № 12 (166). Дек. С. 25–29.
9. Проблемы и стратегические направления реиндустриализации экономики России / под ред. В.И. Гришина, С.Д. Валентея. М., 2014. С. 11–15.
10. См.: Блинов А.О. Стратегические проблемы государственной поддержки российской промышленности // Проблемы современной экономики. 2014. № 2. С. 84–87; Курнышева И. Дисфункции в системе государственного управления социально-экономическим развитием // Экономист. 2014. № 5. С. 27–35; и т. д.
11. См.: Бухвальд Е.М. Малый бизнес в планах модернизации российской экономики // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика. 2014. № 5. С. 44–57.
12. Примером может служить программа создания промышленно-инновационных кластеров, которая реализуется Минэкономразвития РФ на основе конкурентного выделения федеральных средств на софинансирование соответствующих региональных проектов.
13. 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 имеет разницу в 360 раз. При этом впереди по привлечению инвестиций ФАИП 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 том числе промышленно-ориентированного характера.
14. В настоящее время «МСП Банк» группы Внешэкономбанка.
15. О зонах территориального развития в Российской Федерации : федер. закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ.
16. О территориях опережающего развития в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ. Изначально законопроект предполагал, что первые 3 года ТОРы будут организовываться только в регионах Дальнего Востока. В последний момент сюда еще включили так называемые «моногорода» с наиболее сложной социально-экономической ситуаций, хотя, на наш взгляд, характер их проблем мало соответствует такому инструменту развития, как ТОРы.
17. 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, три – агропромышленного, две – туристско-рекреационного и одна зона технико-внедренческого типа.
18. См.: Подстригич А.В. Региональные институты развития и инновационные процессы в экономике территорий // Федерализм. 2012. № 3. С. 186–193.

References and notes:

1. The article is performed with financial support from the Russian Humanities Research Foundation, project №14-02-0032 "Alternatives of state policy as regards small and medium entrepreneurship in Russia".
2. *On industrial policy in the Russian Federation: Federal Act of December 31, 2014 № 488-FZ 2014.*
3. *About strategic planning in the Russian Federation: Federal Act of June 28, 2014 № 172-FZ 2014.*
4. The list of technological platforms was approved by the Resolutions of the Government Committee on High Technologies and Innovations, dated April 1, 2011 (Protocol № 2); July 5, 2011 (Protocol № 3), the Resolution of the Presidium of the Government Committee on High Technology and Innovation, dated February 21, 2012 (Protocol № 2).
5. Bukhvald, EM & Pogrebinsky, VA 2014, 'Strategic Planning in Russia: historical experience and the realities of the economy', *Federalism*, no. 4, p. 21-36.

6. Primakov: *the only alternative for Russia - the reliance on internal resources and capabilities* 2015, retrieved 02 March 2015, <<http://www.tpp-inform.ru/official/5385.html>>.
7. From August 1, 2014 the EU and the USA have banned the supply to Russia of equipment for deep-sea oil exploration and production, including those for work in the Arctic. Subsequently there has been a ban on the provision of any services for such projects.
8. 'Import substitution: first steps' 2014, *Business Russia*, no. 12 (166), December, p. 25-29.
9. Grishina, VI & Valentey, SD (ed.) 2014, *Challenges and strategic directions of re-industrialization of the Russian economy*, Moscow, p. 11-15.
10. See: Blinov, AO 2014, 'Strategic issues of state support for Russian industry', *Problems of modern economy*, no. 2, p. 84-87; Kurnysheva, I 2014, 'Dysfunction in public administration and social and economic development', *The Economist*, no. 5, p. 27-35; etc.
11. See Bukhvald, EM 2014, 'Small business plans to modernize the Russian economy', *STAGE: Economic theory, analysis, and practice*, no. 5, p. 44-57.
12. It is exemplified by the program for the creation of innovative industrial clusters, which is implemented by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation on the basis of competitive allocation of federal funds for co-financing of relevant regional projects.
13. At the meeting of the State Council of the Russian Federation "On raising the investment attractiveness of the Russian Federation and the creation of favorable conditions for business development" (dated December 27, 2012) S.M. Mironov said, that the amount of investment under the federal investment program per capita in constituent territories of the Russian Federation has a difference of 360 times. Furthermore, those regions, which are leading in attraction of federal program investments, are the engines of the economy anyway. It is very difficult to confirm or refute this statement due to the fact that there is no comprehensive picture of the territorial distribution of federal programs' funds, including industrial-oriented ones.
14. At present, the "SME Bank", a part of the Vnesheconombank group.
15. *Zones of territorial development in the Russian Federation: Federal law, December 3, 2011 № 392-FZ* 2011.
16. Concerning the priority development territories of the Russian Federation: Federal Law dated December 29, 2014 № 473-FZ. Initially, the draft bill suggested, that for the first 3 years the priority development territories would be organized only in the Far East. At the eleventh hour, there were included so-called "monotowns" with the most difficult socio-economic situations, though, in our opinion, the nature of their problems doesn't actually correspond to such development tool as a priority development territory.
17. For example, in the Lipetsk region in addition to existing federal special economic zone of industrial type, there have been created ten special economic zones of regional level, of which there are four areas of industrial production, three – agricultural areas, two – tourist and recreational areas, and one zone of technical innovation type.
18. See: Podstrigich, AV 2012, 'Regional development institutions and innovation processes in the economy of the territories', *Federalism*, no. 3, p. 186-193.