ИССЛЕДОВАНИЕ

Деев А.А.[1], Соколов М.С.[1]

[1] *Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва*

Проблемы реализации государственной промышленной политики России

АННОТАЦИЯ:
Разработка документов государственного стратегического планирования в промышленности, ускорение темпов разработки и внедрения инновационных технологий, инструменты комплексной оценки эффективности государственной промышленной политики являются важными элементами Федерального закона Российской Федерации от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Закон должен стать основой для разработки новых нормативных правовых актов, а также комплекса мер и программных мероприятий, нацеленных на повышение эффективности государственной поддержки отраслей российской промышленности, что актуализирует необходимость системного изучения проблем его реализации.
Результаты проведенного исследования могут быть полезны представителям федеральных и региональных органов исполнительной власти, участвующих в реализации национальной промышленной политики, исследователям современных проблем стратегического развития отраслей промышленности, преподавателям вузов и студентам.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *государственное стратегическое планирование, импортозамещение, инновационное развитие, машиностроение, промышленная политика*

JEL: *F52, L52, L60, O30*

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:
Деев А.А., Соколов М.С. Проблемы реализации государственной промышленной политики России // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 5. — С. 585–596. — doi: 10.18334/rp.17.5.34987

Деев Александр Анатольевич, кандидат экономических наук, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва (deev.08@mail.ru)

Соколов Максим Сергеевич, кандидат экономических наук, доцент, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 09.02.2016 / ОПУБЛИКОВАНО: 18.03.2016

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.5.34987

(c) Деев А.А., Соколов М.С. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Введение

Одной из стратегических задач российской экономики является ее структурная трансформация и развитие наукоемких высокотехнологичных производств. Как показывает практика ведущих индустриально-развитых стран, важнейшим инструментом решения данной задачи служит реализация государственной промышленной политики.

На фоне значительного осложнения политического противоречия между Россией, странами ЕС и США, сопровождающегося введением экономических санкций против России, в полной мере проявляется стимул для активизации мер и усилий, нацеленных на реиндустриализацию национальной экономики [6]. Он продиктован, в первую очередь, необходимостью решения вопросов импортозамещения, вследствие введения западными странами значительного числа ограничений не только для российского бизнеса, но и для государственных структур, включая промышленные и финансовые корпорации. Это отразилось на деятельности банков и иных финансовых организаций, снижена возможность доступа отечественных компаний к иностранным кредитам, введен ряд запретов на экспорт в Россию высокотехнологичной продукции, включая двойного назначения и т.д. Особенно активно санкционная политика ведется в отношении предприятий оборонно-промышленного комплекса.

В результате влияния западных санкций выстраивавшаяся с начала 1990-х гг. модель участия российской экономики в международном разделении труда оказалась нарушенной; ее перспективы поставлены под сомнение многими международными экспертами, включая политических идеологов из США. Данные опасения относительно рисков устойчивости развития России без наличия собственной развитой промышленности в полной мере оправданы.

Масштабные изменения в промышленной политике требуют, во-первых, четкого структурирования ее целей и задач, во-вторых, грамотного нормативно-правового закрепления. В 2015 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», ставший основой для разработки новых нормативных правовых актов, а также комплекса мер и программных мероприятий, нацеленных на повышение эффективности государственной поддержки отраслей российской

промышленности. Вместе с тем реализацию положений закона сдерживает ряд системных проблем, накопленных за долгие годы стагнации промышленного сектора в условиях рыночной экономики.

Приоритеты отраслевого развития национальной экономики в рамках промышленной политики федерального значения определяются на основе построения отраслевого портфеля, дифференцируясь в зависимости от структуры импорта и экспорта, а также средних темпов их роста. В свою очередь эффективность промышленной политики осуществляется на основе построения матрицы государственной промышленной политики, рассматриваемой как отношение прироста национального богатства страны, полученного в результате достижения целей промышленной политики, к издержкам, связанным с ее реализацией. Матрица предусматривает для каждой фазы экономического цикла анализ видов промышленной политики, источников их финансирования и особенностей стимулирующей налоговой политики, ступенями которого служат:

1) базовые отрасли национальной экономики – доноры ресурсов;

2) родственные и поддерживающие отрасли, создающие условия для реиндустриализации национальной экономики;

3) ключевые отрасли национальной экономики, являющиеся основной базой повышения конкурентоспособности страны [14].

Ожидается, что Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» позволит обеспечить решение задач, предусмотренных в рамках ряда государственных программ, а также указов Президента России от 7 мая 2012 года, то есть создать в стране конкурентоспособную, устойчивую, структурно сбалансированную промышленность. При этом основной задачей промышленной политики служит создание конкурентных условий осуществления деятельности в сфере промышленности по сравнению с условиями осуществления указанной деятельности на территориях иностранных государств.

Следует отметить важность принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» для отраслевого развития, реализация которого должна способствовать успешному осуществлению промышленной политики России, в т.ч. и импортозамещению. Данный закон определяет процедуры, механизмы, распределение обязанностей и ответственности

при разработке и реализации масштабных стратегических проектов и государственных программ.

Наряду с этим отметим, когда идет речь о действиях органов власти, в Федеральном законе «О промышленной политике в Российской Федерации» упоминается слово «может», что означает отсутствие прямой обязанности осуществлять какие-либо действия в конкретно определенной форме. В законе нет четкого представления о месте и роли промышленной политики в социально-экономическом развитии страны, т.к. она рассматривается, в большей мере, как система мероприятий, направленных на компенсацию негативного положения, в котором промышленный сектор экономики России оказался за последние 25 лет [8].

Эффективная промышленная политика должна проводиться не для обеспечения равноценных условий развития всей промышленности, а для создания преференций для конкретных сфер, которые бы способствовали прогрессивному прорывному развитию всей национальной экономики (создание «точек роста»). Подтверждением эффективности данного подхода служит мировой опыт реализации промышленной политики, где она представляет совокупность государственных регулирующих мероприятий, направленных на создание привилегированных условий для развития отдельных секторов и отраслей, как промышленности, так и других сфер экономики.

Несмотря на то, что в последние годы в рамках российской экономической политики реализуются меры, направленные, в первую очередь, на развитие стратегических отраслей, сохраняющих конкурентоспособность на мировом рынке (атомная энергетика, машиностроение, авиастроение, электроэнергетика, космическая отрасль, синтетические материалы), по-прежнему отсутствуют эффективные механизмы, обеспечивающие вовлеченность населения в процесс модернизации (принцип совместного роста – shared growth). При реализации принципа, когда от успешных действий правительства зависят появление новых высококвалифицированных рабочих мест, повышение уровня благосостояния и сокращение социального неравенства, промышленная политика обеспечивает не только конкурентоспособность экономики отдельных отраслей, но и повышение уровня жизни населения страны.

На протяжении длительного времени анализ положения дел в экономике страны связывался с оценкой финансов, денежного

обращения, рынков ценных бумаг, в результате чего сформировалось представление о том, что развитость финансовой сферы делает государство и его народ процветающими. Однако основой экономического развития страны является развитая и технологичная промышленность, т.к. без мощной индустрии затруднительно сформировать полноценную финансовую систему.

При этом следует отметить, что в тексте закона речь идет о финансовой поддержке без акцентирования внимания на разработке механизмов льготной кредитной поддержки промышленности, перечень мер по стимулированию промышленной деятельности не обязателен для органов власти и имеет заявительный характер, не предусматривая целенаправленных действий государства по созданию промышленной инфраструктуры и наличия контрольных точек их реализации.

Коррупция – один из основных барьеров на пути привлечения иностранных инвестиций и современных технологий в российскую промышленность. В стране происходит снижение качества государственного управления, делового климата и степени экономической свободы и именно в промышленности, вследствие коррупционных проявлений, наносится наиболее существенный материальный ущерб государству.

На сегодняшний день принято немало попыток по борьбе с коррупцией, однако ее уровень продолжает расти. Прежде всего это связано с тем, что ни одна из этих мер не будет работать до возникновения сильной политической воли и развенчания мифа о том, что коррупция является неискоренимым наследием России. Помимо этого, развитый в стране принцип подбора кадров, основанный на личной верности или родовых связях, а не на компетентности для восстановления сложных производств, является абсолютно неприемлемым для эффективного социально-экономического и промышленного развития России [4].

В рамках реализуемой политики импортозамещения речь в первую очередь идет об обеспечении технологической независимости отечественной экономики в целом и промышленного производства – в частности, что, по сути, характеризует стратегическую цель импортозамещения.

На фоне продолжающегося экономического кризиса и санкций со стороны США и ЕС импортозамещение становится приоритетным направлением деятельности российского правительства. Распоряжением

Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р утвержден план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, содержащий ключевые направления действий Правительства Российской Федерации, в том числе поддержку импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных, товаров, что служит немаловажным фактором для развития отечественных промышленных предприятий.

Реализуя политику импортозамещения, правительству следует избегать хозяйственной замкнутости, рассчитывая исключительно на собственные экономические и технологические возможности. В современной глобальной многоотраслевой экономике с многогранными гибкими рынками это бессмысленно. Но обеспечить максимально высокий уровень технологической независимости страны, в первую очередь в стратегических отраслях промышленности, необходимо. Таким образом, решение проблемы импортозамещения тесно связано с решением задачи реиндустриализации, совпадая с целями и задачами национальной промышленной политики.

На современном этапе у России есть естественные союзники – страны СНГ, ЕАЭС и БРИКС, которые решают во многом схожие задачи «догоняющего» развития. Их опыт в этом отношении, а также активизация и быстрое развитие кооперационных связей могли бы сыграть положительную роль для развития отечественного промышленного комплекса, обеспечить повышение его устойчивости к конкурентному давлению со стороны промышленно развитых стран. В связи с чем происходит переориентация вектора внешнеэкономического сотрудничества нашей страны, особенно в инновационных и высокотехнологичных сферах с Запада на Восток.

Мировая практика показывает, что успешная реиндустриализация должна опираться на активную промышленную политику, нацеленную на приоритетное развитие ключевых сфер высокотехнологичного материального производства, необходимых для роста глобального научно-технического прогресса. Ситуация в отечественной промышленности зависит от состояния машиностроения, определяющего уровень развития прочих видов деятельности [12].

Ядром машиностроения является станкостроение. СССР входил в число мировых лидеров в станкостроении, которое перестало таковым являться после распада Союза. Современное российское станкостроение

занимается в основном ремонтом и модернизацией старых станков и почти не производит новое оборудование. Ситуация здесь, безусловно, очень сложная, но преодолеть технологическое отставание страны без целевого развития станкостроения почти невозможно.

В нашей стране уже не стоит вопрос о простой замене износившегося парка станков. Необходимо начать обеспечение машиностроительных производств современным металлообрабатывающим оборудованием с использованием программного управления. В противном случае Россия столкнется с невозможностью производства конкурентоспособной продукции (в т.ч. по оборонному заказу) и с ростом технологической зависимости экономики от импорта машиностроительной продукции. При этом следует отметить, что с 2002 г. импорт металлообрабатывающего оборудования значительно превышает его внутреннее производство. По данным «Станкоимпорта», ежегодный объем продаж станков в России составляет 1–1,5 млрд долларов, где доля отечественных не более 1%.

В силу ряда различных причин, в первую очередь экономических, закупки российскими компаниями современной станкостроительной продукции и технологий сильно ограничены. Исключение составляют крупные промышленные группы, перешедшие на импортные закупки, т.к. существующая модель приобретения основных фондов себя исчерпала, в связи с чем при реализации промышленной политики необходимо постоянно наращивать спрос на продукцию отечественного машиностроения на внутреннем рынке, в т.ч. путем создания соответствующих механизмов регулирования и мер государственной поддержки. При этом речь должна идти не просто о модернизации экономики, а о восстановлении на новой технологической основе производств, утрата которых чревата быстрым отставанием от стран-лидеров и закреплением режима зависимого индустриально-технологического развития. Таким образом, задачами промышленной политики должны стать проектирование и развертывание внутренних индустриально-технологических цепей, выпускающих готовые изделия промышленного и потребительского назначения.

Определяя приоритеты реиндустриализации для восстановления статуса России в качестве авторитетного участника современного мирового пространства, необходимо создать комплексную промышленную базу современного технологического уровня. При этом

специфика геополитического положения страны предопределяет необходимость самодостаточности многих отраслей, даже если экономически выгоднее использовать возможности международного разделения труда.

Безусловным приоритетом промышленной политики должно стать формирование «центра роста» – системы производств для изготовления производственных фондов, позволяющих создавать технологически совершенное оборудование для ключевых с точки зрения экономической безопасности отраслей. Не менее важно, чтобы такие производства могли самовоспроизводиться.

Анализ основных положений по реиндустриализации в государственных программах, стратегиях развития и других государственных документах свидетельствует о ведущей роли инновационной составляющей и инновационного пути развития экономики страны. Решающее значение в рамках проведения национальной промышленной политики играют ряд концепций и стратегий государства, закладывающих перспективные направления инновационного развития [5]. При этом основными задачами при реализации промышленной политики, исходя из потребности перестройки экономической структуры и осуществления технико-технологического обновления национального производства с использованием достижений отечественной и зарубежной сферы НИОКР, должны стать:

1. формирование диалога государства и бизнес-сообщества, в связи с чем в структурном отношении актуализируются такие понятия, как «государственно-частное партнерство», «индикативное планирование», «защита инвестиций»;

2. использование преимуществ, связанных с природно-климатическими условиями и возможностями эффективного размещения производительных сил, в т.ч. при разработке и реализации стратегии пространственного развития страны;

3. выявление существующих на мировом рынке «ниш» и выстраивание соответствующих мер продвижения, включая государственное лобби отечественных товаров с высокой добавленной стоимостью.

Заключение

Для решения выявленных в ходе исследования проблем реализации современной промышленной политики России необходима концентрация управленческих усилий и ресурсов как со стороны государства, так и со стороны бизнеса и науки, на нескольких ключевых направлениях.

1. Разработка методологии решения проблем конкурентоспособности в рыночных условиях. Европейская комиссия выработала методологию для разрешения проблем конкурентоспособности экономики, базирующуюся на сочетании трех факторов: анализа, консультации и действий.

Первоначальной основой должен быть анализ конкурентоспособности – для обоснования мер, предпринимаемых в промышленной политике. Подобного рода работы могут способствовать определению и упреждению структурных изменений, а также упростить определение соответствующих мер сопровождения и поддержки. Данная методология часто используется при анализе «затраты – преимущества», проводимом правительствами государств – членов ЕС с целью выработки новых стратегических направлений индустриального развития и пересмотра политики в этой сфере. Последние инициативы в области мировой биотехнологии, самолетостроения и фармацевтической продукции опирались на предварительный анализ состояния отрасли с определением глубинных целей.

2. Развитие промышленной кооперации и интеграции для объединения усилий предприятий различных форм собственности и сфер коммерческого интереса. Мероприятия, определенные в указанных рамках, должны способствовать появлению новых предпринимательских связей и повышению конкурентоспособности территорий. Например, промышленная кооперация может быть активизирована путем интенсификации взаимодействия между промышленниками и ресурсной поддержки совместных проектов, систематического мониторинга проблем промышленной кооперации с целью оперативного решения, разработки новых инструментов, включая правовые, для развития кооперации со странами Центральной и Восточной Европы, Азии и Латинской Америки.

3. Усиление экспортной ориентации, в т.ч. концентрация на незанятых и новых нишах, при соблюдении требований политики импортозамещения.

4. Повышение роли территории освоения путем:

– активной работы в регионах по развитию инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторы, технопарки, центры коллективного пользования и т.д.), в т.ч. на условиях государственно-частного партнерства;

– межрегиональной коммуникации субъектов малого и среднего инновационного предпринимательства;

– разработки и принятия региональных нормативных правовых актов, направленных на поддержку и регулирование процессов промышленного производства и определяющих, в том числе, порядок и условия предоставления субсидий на государственную поддержку инициатив хозяйствующих субъектов по модернизации и технологическому развитию промышленных отраслей экономики.

ИСТОЧНИКИ:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

2. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

3. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р.

4. *Абрамов Р.А.* Доктрина промышленной политики на современном этапе // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. – № 8-4. – С. 702-707.

5. *Абрамов Р.А.* Региональная промышленная политика в структуре устойчивого функционирования территории // Политика и общество. – 2015. – № 3. – С. 345-353.

6. *Бодрунов С.Д., Гринберг Р.С., Сорокин Д.Е.* Реиндустриализация российской экономики: императивы, потенциал, риски // Экономическое возрождение России. – 2013. – № 1. – С. 19-49.

7. Государственное стратегическое управление. Сценарии для России: Монография / Н.А. Атаканов, А.А. Деев, А.В. Орлов [и др.]. – М.: ИНЭК, 2009. – 300 с.

8. *Гурова Т., Ивантер А.* Мы ничего не производим [Электронный ресурс] // Эксперт. – 2012. – № 47. – Режим доступа: http://expert.ru/expert/2012/47/myi-nichego-ne-proizvodim/

9. *Деев А.А.* Институт собственности в контексте промышленной политики России // Российское предпринимательство. – 2015. – Т. 16. – № 16. – С. 2565-2572.

10. *Деев А.А.* Практические аспекты реализации промышленной политики России // Российское предпринимательство. – 2015. – Т. 16. – № 20. – С. 3369-3376.

11. *Деев А.А.* Сверимся с графиком. Сценарное планирование в сложных социально-экономических системах: факторы развития российской экономики в долгосрочной перспективе до 2020 года // Креативная экономика. – 2010. – № 2. – С. 68-73.

12. *Деев А.А.* Сценарии развития машиностроения в Самарской области на период до 2030 года // Российское предпринимательство. – 2011. – № 8-2. – С. 160-164.

13. Практические аспекты реализации государственной промышленной политики России: Монография / Р.А. Абрамов, А.А. Деев, М.А. Соколов. – М.: ИД «Третьяковъ», 2015. – 244 с.

14. Цикличность развития экономики и управление конкурентными преимуществами: Монография / А.П. Градов [и др.]. – СПб: Полторак, 2011. – 1150 с.

Деев А.А., Соколов М.С. Проблемы реализации государственной промышленной политики России // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 5. — С. 585–596. — doi: 10.18334/rp.17.5.34987

Alexander A. Deev, Candidate of Science, Economics, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow
Maxim S. Sokolov, Candidate of Science, Economics, Associate Professor, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

Problems of industrial policy implementation in Russia

ABSTRACT
Development of documentation for state strategic planning in the field of industry, acceleration of the rates of innovative technologies development and implementation, and tools for comprehensive assessment of the state industrial policy are important elements of RF Federal Law No. 488-FZ “On the Industrial Policy of the Russian Federation” dated December 31, 2014.
The law is supposed to become the basis for developing new laws and regulations, as well as a complex of policy measures and is aimed at improving the effectiveness of state support for Russian industries. This foregrounds the need for a systematic study of its implementation problems.
The results of this study can be helpful to representatives of federal and regional executive bodies participating in the national industrial policy realization, higher educators and students, as well as those who study contemporary issues of strategic development of industries.
KEYWORDS: state strategic planning, import substitution, innovative development, machine manufacturing, industrial policy