

**Бакашин П.Е.<sup>1</sup>**<sup>1</sup> *Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва*

## Анализ закона «О промышленной политике Российской Федерации»

### АННОТАЦИЯ:

В статье проведен анализ и дана общая характеристика закона «О промышленной политике в Российской Федерации».

Выделены ключевые моменты, освещающие как производственную сторону законопроекта, так и финансовую. Также в статье нашли отражение общие вопросы, касающиеся государственной поддержки отраслей промышленности, и конкретные меры ее предоставления, такие как субсидирование, льготное кредитование, социальное развитие, оказание помощи в кадровой и информационной сферах.

Были подробно рассмотрены возможные варианты, касающиеся равного доступа к получению государственной поддержки отраслей, где присутствуют олигопольные и монопольные рынки, а также иностранные компании, имеющие действующие заводы на территории РФ.

Нашли отражение вопросы создания льготных условий для наукоемких производств. Поскольку одним из важнейших факторов развития промышленности является процент применения в производстве новых технологий, то создание льготных условий для развития собственных НИОКР либо для приобретения зарубежных патентов и лицензий приобретает особое значение.

В статье была затронута роль стандартизации и сертификации в законопроекте, а также проблема гармоничного сосуществования данного закона с Налоговым и Таможенным кодексами, соответствия промышленной политике и стратегии развития национальной экономики.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *анализ, производство, отрасль, стандартизация, льготное кредитование, субсидия, государственная поддержка, промышленная политика*

JEL: H20, L15, L52

### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Бакашин, П.Е. (2015). Анализ закона «О промышленной политике Российской Федерации». *Российское предпринимательство*, 16(20), 3359-3368.

doi: [10.18334/rp.16.20.1999](https://doi.org/10.18334/rp.16.20.1999)

---

**Бакашин Павел Евгеньевич**, аспирант кафедры теории менеджмента и бизнес-технологий, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва ([pbakashin@gmail.com](mailto:pbakashin@gmail.com))

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 17.09.2015 / ОПУБЛИКОВАНО: 30.10.2015

СТРАНИЦА СТАТЬИ: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.16.20.1999>

(с) Бакашин П.Е. / 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***

Промышленная политика – это инструмент, с помощью которого государство, посредством мер регулирования, создает выгодные условия для развития отдельных отраслей. Так что обеспечение равномерного развития всех отраслей противоречит самому понятию. Тем не менее, в статье 4 пункте 3 закона «О промышленной политике Российской Федерации» одним из принципов промышленной политики является равный доступ субъектов деятельности в сфере промышленности к получению государственной поддержки. «Известный американский идеолог Томас Дж. Лорензо провел ретроспективный анализ понятия «промышленная политика» и истоков его происхождения, которые он обнаружил в экономиках Италии и Германии в 1920-х и 30-х годах»<sup>1</sup>. С тех пор можно наблюдать достаточное количество примеров успешно реализованной промышленной политики: от сталинской индустриализации СССР и послевоенных Японии, Германии и США до совсем недавних Южной Кореи, Сингапура и т.д. Опыт этих стран показывает, что данный выбор приоритетов всегда направлен на рост одних сфер производства за счет других.

В статье 3 пункте 1 промышленная политика описана как комплекс мер по обеспечению производства конкурентоспособной продукции. Ряд основных отраслей, производящих конечную продукцию, осуществляет конвейерную сборку из деталей и запчастей, произведенных за границей, и основная часть добавленной стоимости оседает за рубежом. «Сосредотачивая усилия на выпуске готовых изделий, базирующихся на импорте промежуточных товаров, развивающиеся страны могут использовать только 30–40% существующего платежеспособного спроса на внутреннем рынке, тем самым уступая большую его часть иностранным производителям» (*Широков, 1981*).

Чтобы продукт был конкурентным, необходимо создавать уникальные комплектующие, это позволит вписаться в мировую цепочку создания стоимости на пути производства конечной продукции. Соответственно, для этого нужно найти те направления, в которых российский производитель способен выполнить такую задачу и создать условия для достижения результата. Речь идет об интеллектуализации

---

<sup>1</sup> DiLorenzo, T.J. (1990). *Paved with Good Intentions: Economic Nationalism and American Industrial Policy*. Cato Institute.

промышленности, об экономике, базирующейся на знаниях (knowledge-based economy).

«Когда информация и услуги приобретают сравнительно более высокую рыночную стоимость, чем та, которую имеют товары, обладающие натурально-вещественной формой, общественный продукт уже характеризуется не столько своим материальным субстратом, сколько функциональным назначением и информационно-познавательным содержанием» (*Гохберг, 2001*). Однако тема «равного доступа» к получению государственной поддержки, то есть осуществление финансовой, социальной, кадровой и информационной поддержки без привязки к конкретным отраслям, скорее является барьером для появления российской конкурентоспособной продукции.

Получается, что равные права на получение государственной поддержки будут предоставлены как российским производителям, так и зарубежным. Потому что иностранные производители, имеющие действующие заводы на территории России и по формальным признакам являющиеся субъектами РФ, будут иметь такой же доступ к государственным субсидиям, как и российский производитель. Особенно актуальным этот вопрос выглядит в период решения задач импортозамещения.

Также, если отсутствует отражение того, как государство будет определять приоритетные направления развития российской промышленности и куда конкретно будут направлены силы на наращивание производственного потенциала (отрасли, виды производств, инфраструктура, межотраслевые комплексы и т.д.), то не предполагается никакого опережающего, взрывного развития отдельных направлений промышленности, а подразумевается плавный и медленный рост всего производства в целом. На этапе выбора существуют зоны риска, которые можно учесть и минимизировать. На этапе выбора приоритетных направлений развития никто не может полностью уберечься от просчетов, как справедливо отмечает А.М. Калинин в своей статье. Наглядным примером может служить Япония 60-х годов, которая пыталась стремительно развивать авиационное производство, но достичь того же результата, как в автомобильной или электронной промышленности, не удалось (*Калинин, 2012*). Тем не менее, этот выбор нужно сделать, так как необходимо найти те точки роста, на которых будет базироваться весь промышленный сектор.

В статье 4 говорится о создании конкурентных условий по сравнению с условиями на территории иностранных государств. Но что это будут за условия, за счет каких ресурсов они будут созданы и для каких отраслей – остается загадкой. Особенно странным это выглядит при осуществлении равнодоступных прав на оказание государственной поддержки. Но опять же, это не промышленная политика. Промышленная политика всегда нацелена на прорыв, на быстрый рост, на особые условия для развития.

Еще один вопрос остается открытым: как новый закон предлагает действовать с отраслями, где присутствуют олигопольные или монопольные рынки? В документе не отражены варианты осуществления маневров для федеральных органов, предоставляющих государственную поддержку. Как отметил Е.М. Примаков, в выступлении на международном форуме: «К сожалению, у нас сильна монополизация, слаба конкуренция, как следствие, из-за цены и качества наша продукция часто проигрывает на внешнем рынке»<sup>2</sup>. На тех рынках, где преобладает один или несколько производителей, качество продукции ниже, особенно это заметно в отраслях производства с ярко выраженным прямым или косвенным государственным присутствием. Спрос на товары данных производителей относительно постоянен, вне зависимости от того, насколько свойства продукта соответствуют лидерам мирового рынка в данном сегменте.

Таким компаниям нет надобности заботиться о развитии продукта, о применении инновационных технологий, о борьбе с конкурентами, потому что их нет. Как и любое предприятие, они нацелены на максимизацию прибыли и уменьшение расходов, а при относительно стабильном рынке, постоянном спросе, государственной поддержке в виде субсидий и снижения налогового или таможенного бремени и отсутствии конкуренции не предполагается рост качества товара или услуги. Естественно, что при проведении политики равнодоступных возможностей для всех отраслей на получение государственной поддержки данная постановка вопроса выглядит противоречивой и экономически нецелесообразной.

В тексте законопроекта отсутствуют либо слабо прописаны направления и механизмы предоставления государственной поддержки. Будет ли являться для государства приоритетным оказание помощи

<sup>2</sup> Примаков, Е.М. (2014; 30 сентября). *Экспортный потенциал России* (Презентация). Режим доступа: <https://tpprf.ru/ru/video/videonews-i9/eksportnyy-potentsial-rossii-prezentatsiya-i51089/>

конкретным производственным предприятиям (отраслевым субъектам), организация территориальных кластеров, промышленных зон, поддержка развития отраслевой инфраструктуры. В случае оказания финансовой поддержки речь идет только о выделении государственных субсидий и наложении штрафов, если не было предоставления отчета о проделанной работе и ни слова про кредитование, что гораздо более эффективно.

Процессы глобализации затрагивают производство практически любой страны. Поэтому промышленная политика в настоящих условиях должна принимать во внимание такие факторы, как: основные направления роста в современной мировой экономике; успешный опыт реализации промышленной политики в развитых странах; «география» конкурентоспособных отраслей; исторические аспекты данного региона; анализ сильных и слабых сторон данной отрасли и оценка ее перспективы (*Андреев, 2010*).

Простое субсидирование отраслей или какой-то сферы производства – мера достаточно посредственная. Здесь речь идет о перечислении средств в обмен на отчет о проделанной работе. Естественно, данная процедура не работает, а, скорее, является тормозом, поскольку, как показывает практика, в отчете может быть написано одно, а на деле оказывается совсем другое. Не говоря уже о том, что выделенные средства могут попросту не дойти до адресата. В данном случае текст закона следует понимать как перераспределение средств на безвозмездной основе, что само по себе мера малоэффективная. Другое дело кредит.

Кредит нужно возвращать, а это уже является стимулом. Естественно, что для обеспечения роста отрасли условия предоставления займа должны быть льготными. Необходимо создать привилегированные условия для приоритетных отраслей, выдавать кредит по низким процентам, ослабить налоговое бремя, понизить таможенные пошлины и т.д. Для возвращения конкурентной среды, как прописано в задачах данного законопроекта, нужны стимулы.

Важно более подробно прописать варианты осуществления государственной поддержки. В тексте существующего закона имеется всего одна подробная статья, содержащая меры господдержки, и та посвящена ОПК. Необходимо так же подробно прописать меры предоставления субсидий и льготных условий для всех основных комплексов отраслей промышленности, таких как машиностроение,

пищевая промышленность, металлургия, деревообработка, высокие технологии и т.д.

Рационально было бы предусмотреть различия в предоставлении государственной поддержки отраслей в зависимости от процента локализации производств (российской доли в добавленной стоимости, материалах, комплектующих деталях, агрегатах, узлах и продукции в целом).

В статье 4 пункте 8 одной из задач является обеспечение технологической независимости национальной экономики. В данном случае было бы корректным определить и указать конкретные инструменты государственной поддержки в зависимости от закупок новых технологий, патентов, лицензий и ограничении импорта до узконаправленных инструментов, утвержденных для поддержания инфраструктуры, создания государственно-частных партнерств и т.д.

«Смена прежнего технологического способа производства новым, более производительным, происходит, главным образом, вследствие коренного изменения характера и роли науки и интеллектуального потенциала» (Григорьев, 2006). Кроме того, необходимо сформулировать, какие возможности осуществления стимулирования подходят для той стадии развития, на которой находится данная отрасль промышленности, какая имеется инфраструктура, какие исторические предпосылки, территориальные и финансовые возможности есть у данного региона, и обосновать почему.

Вопрос соотношения промышленной политики и стратегии развития государства также не получил должного отражения. Промышленная политика должна быть включена в документ о стратегическом развитии экономики и являться его частью. Логичным выглядит возможность создания исполнительного органа по вопросам промышленности, который бы курировал работу отраслей, следил за тем, чтобы продукция соответствовала принятым стандартам, занимался оперативной деятельностью.

Примером может служить Союз автомобильных промышленников (VDA) в Германии, куда входят, помимо производителей, все основные поставщики. На базе этого объединения в 90-х годах был сформирован Центр управления качеством (QMC), который занимается различными сферами деятельности: от разработок методологии управления качеством до создания систем управления. Вектор развития формулирует высший орган автомобильной

промышленности Германии – Комитет управления качеством (QMA), куда входят представители высшего руководства всех производителей автомобильной отрасли в Германии. Работа осуществляется в ежедневном формате по широкому кругу вопросов, с которыми сталкиваются специалисты, менеджеры и руководители. Ведется статистика, анализ для улучшения процессов контроля качества, и постоянно совершенствуются методы, прописанные в международных стандартах, затрагивающие не только производителей, но и поставщиков, от крупных до самых мелких, требуя соответствовать стандартам и постоянно проходить сертификацию.

Необходимо прописать нормы, обязывающие отчитываться о результате проведенных программ и выполненных мероприятий. Не только о потраченных средствах, но и о конкретных достигнутых результатах. Важно отметить, что производство само по себе не является эффективным для развития отрасли. Имеет большое значение не сам результат производства, не сам товар, а насколько широко данный товар используется в промышленной деятельности или инфраструктуре смежных отраслей.

Многочисленные исследования показывают, что эффективность затрат в НИОКР следует учитывать не какими-то количественными показателями, характеризующими непосредственно «продукцию» этой сферы, а путем измерения экономического эффекта, который может быть получен за счет использования этой продукции в других звеньях производства. В связи с этим одна из основных проблем состоит в разработке методики определения того, насколько быстро и качественно затраченные средства в быстроразвивающуюся сферу деятельности – сферу исследований и разработок – найдут выход в виде готовой продукции в промышленном производстве<sup>3</sup>.

Здесь государство может внести свою лепту в виде распределения средств на формирование госзаказа, что стимулировало бы спрос на данную продукцию. Важно создавать внутреннюю конкуренцию, чтобы увеличить количество производителей, это, с одной стороны, будет являться барьером для создания монополии, а с другой – у покупателя в лице государства будет выбор, что в свою очередь должно влиять на качество продукта.

---

<sup>3</sup> *Knowledge, Networks and Nations: Global scientific collaboration in the 21st century* (2011; RS Policy Document 03/11). London: The Royal Society.

Стандартизации в промышленности – проблема, являющаяся одной из ключевых. К сожалению, в законе совершенно отсутствует отражение данного вопроса. Необходимо подробнейшим образом описать механизмы проведения сертификации и приспособления российских стандартов под международные системы промышленных стандартов. От этого вопроса зависит то, насколько конкурентоспособными будут отечественные товары за рубежом. Как справедливо заметили в своей монографии Е.Н. Потапова, С.А. Толкачев: «Современная конкуренция – это соперничество компаний в рамках узкого поля стандартов, установленных государством» (*Потапова, Толкачев, 2006*). Требований, которым нужно соответствовать, становится все больше, особенно в областях промышленности с высокой добавленной стоимостью, а это, как уже отмечалось выше, в основном наукоемкое производство. И с каждым годом войти на такой рынок будет все сложнее. «Кавалерийским наскоком такой объем требований не осилить – нужно действовать в этом направлении постепенно и постоянно» (*Исаев, 2005*). Чем более производство будет соответствовать современным стандартам развитых стран, тем более конкурентоспособной будет его продукция на международном рынке.

Одновременно с принятием закона «О промышленной политике в Российской Федерации» необходимо внести изменения в остальные сопряженные законодательные документы, такие как Налоговый и Таможенный кодексы. Детальная проработка законопроекта должна носить качественный характер. Рациональный подход при обеспечении гармоничного сочетания закона «О промышленной политике...» с остальными законодательными актами, кодексами, федеральными законами поможет построить тот базис, на котором сможет развиваться российская промышленность.

### ***Заключение***

Анализ закона о промышленной политике показывает основательные недоработки, касающиеся как порядка выбора приоритетов развития отраслей, так и способов и форм их поддержки. Достаточно общий законопроект, мало конкретики и не совсем понятно, какую роль должна будет играть промышленная политика в экономическом развитии страны.

#### ИСТОЧНИКИ:

- Андреев, А. (2010). *Модернизация и промышленная политика государства. Свободная мысль*, 8, 5-26.
- Гохберг, Л. (2001). Интеллектуальная деятельность - основа экономики информационного общества. *Человек и труд*, 2, 32-34.
- Григорьев, А.Д. (2006). *Экономическая эффективность послевоенных технических средств производства на примере США, Японии и Германии*. М.: Экономика.
- Исаев, С.В. (2005). *Принимайтесь за ISO/TS 16949 уже сегодня!. Методы менеджмента качества*, 2.
- Калинин, А. (2012). *Построение сбалансированной промышленной политики: вопросы структурирования целей, задач, инструментов. Вопросы экономики*, 4, 132-146.
- Потапова, Е.Н., Толкачев, С.А. (2006). *Промышленная политика и государственное регулирование экономики (Современные аспекты российской практики)*. М.: ГУУ.
- Широков, Г.К. (1981). *Промышленная революция в странах Востока*. М.: Наука.

---

**Pavel E. Bakashin**, Postgraduate of the Chair of Management Theory and Business Solutions, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

## **The review of the Law on Industrial Policy in the Russian Federation**

### **ABSTRACT:**

The article provides a review and general description of the Law on Industrial Policy in the Russian Federation.

The key points covering industrial and financial aspects of the bill are highlighted. The article also discusses the issues related to state support for certain industries and specific measures of its provision such as subsidies, soft lending, social development, and support for the recruitment and information spheres.

The author closely considers possible approaches to providing equal access to state support for industries with oligopoly and monopoly markets, as well as foreign companies that have operating plants in Russia.

The issues of creation of favorable conditions for knowledge-intensive industries are also discussed in this work. Since the rate of new of application of technologies in production is one of the key factors of industrial growth, the creation of favorable conditions for expanding domestic research and development activity or purchasing foreign patents and licenses gains special importance.

The article touches upon the role of standardization and certification in the bill, as well as the issue of harmonious coexistence of this law with the Tax and Customs Codes, and its conformity with the industrial policy and strategy of the national economy development.

**KEYWORDS:** analysis, production, industry, standardization, soft lending, subsidy, state support, industrial policy

---