

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.96.94.003

Приоритеты промышленной политики России, организационная и нормативно-правовая основа реализации

Афанасьев Александр Анатольевич

Кандидат экономических наук, доцент,
Межотраслевой региональный центр профессиональной
переподготовки и повышения квалификации,
420029, Российская Федерация, Казань, ул. Александра Попова, 10;
e-mail: piran@bk.ru

Аннотация

В статье приводится описание процесса закрепления целей промышленной политики, определяемых экономической политикой страны. Обозначается значимость промышленного производства для экономики страны. Приводится структура механизма реализации промышленной политики, описываются его составные блоки элементов. Дается перечень нормативно-правовых актов, формирующих стратегический уровень планирования в Российской Федерации, выдержки из нормативных актов закрепляющих систему целей и задач осуществления промышленной политики, являющейся важнейшим блоком элементов механизма реализации промышленной политики. Приводятся выдержки из ключевых нормативных актов, содержащие конкретные целевые показатели реализации промышленной политики. Приводится перечень действующих программ и национальных проектов в разрезе реализующих их министерств. Представляется субъектно-институциональная карта осуществления промышленной политики, описывающая многообразие институтов развития промышленности. Делается вывод об излишне разветвленной структуре институтов развития. Отсутствие явных прорывных положительных результатов промышленной политики позволяют заключить о продолжении экспериментального поиска эффективных способов организации промышленного развития, необходимости упорядочивания деятельности излишне разросшихся структур институтов развития.

Для цитирования в научных исследованиях

Афанасьев А.А. Приоритеты промышленной политики России, организационная и нормативно-правовая основа реализации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 2А. С. 22-31. DOI: 10.34670/AR.2022.96.94.003

Ключевые слова

Промышленная политика, институциональная основа промышленной политики, нормативно-правовая основа промышленной политики, механизм реализации промышленной политики, политика.

Введение

Промышленность является базой материального производства, определяющей производственный и научно-технический потенциал, уровень и эффективность использования природных, материальных и трудовых ресурсов, индустриального развития территорий, обеспечивающей основу экономического благополучия страны. Вклад промышленности в валовый внутренний продукт (ВВП) самый значительный и колеблется для разных государств от 25 до 40%. Экономическая ситуация в стране, уровень жизни, уровень экономического развития напрямую зависят от функционирования промышленности, отвечающей за создание материальных благ, без которых немислимо не только развитие, но и само существование смежных секторов экономики. Достижение материального благополучия и обеспечение экономического роста видится прежде всего через развитие промышленности государства, что предопределяет пристальное внимание к вопросам формирования и реализации промышленной политики.

О структуре механизма реализации промышленной политике

Механизм реализации промышленной политики призван раскрыть процесс перевода абстрактно поставленных целей и задач в практическое осуществление мероприятий по их достижению (Рис.1).

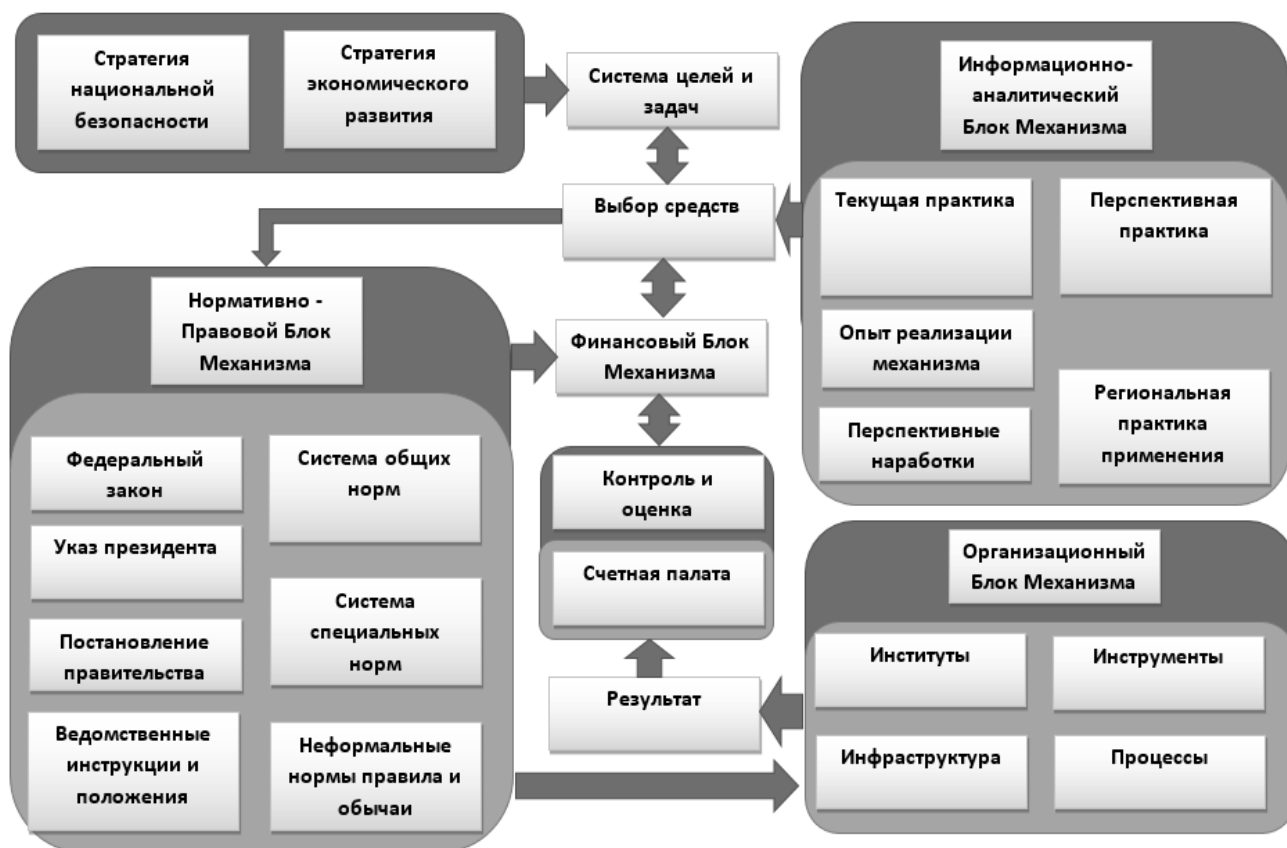


Рисунок 1 - Механизм реализации государственной промышленной политики [Афанасьев, 2021]

Укрупненно можно обозначить следующие блоки элементов механизма реализации промышленной политики:

Система целей и задач, определяющая в стратегическом и тактическом горизонтах планирования направления и измеримые целевые параметры осуществления воздействий.

Нормативно-правовой блок механизма реализации промышленной политики – система норм и правил, регламентов, правила их принятия, определяющих возможность и закрепляющих порядок применения инструментов промышленной политики;

Организационный блок механизма, включающий органы государственной власти, инфраструктуру и институты реализации программ развития и применения инструментов воздействия.

Финансовый блок механизма, определяющий способ организации и осуществление финансирования реализации программ;

Контроль и оценка результатов – специальные органы государственной власти, осуществляющие контроль целевого расходования денежных средств и фиксацию степени достижения результатов.

Информационно-аналитический блок механизма, содержащий методологическую базу решений, сформированных исходя из исторического опыта применения, перспективных наработок и удачных практик, анализа общемировых тенденций и практик реализации программ за рубежом.

Формирование системы целей промышленной политики и нормативно-правовая основа ее осуществления

Верхним уровнем определения вектора государственного воздействия на управление развитием экономических систем является принятая концепция экономического развития, построенная на базе осуществленных прогнозов, определяющая постановку целей для всех государственных политик социально-экономического развития страны. Именно экономической политикой, основанной на доминирующей концепции экономического развития, определяется степень значимости промышленного производства в экономике страны. Господствующие управленческие концепции, находят свою реализацию при формировании промышленной политики, нормативно закрепляясь в соответствующих документах стратегического планирования.

Стратегическое планирование в РФ, является верхним уровнем планирования, определяющим постановку целей для всех государственных политик социально-экономического развития страны, принципы их достижения, приоритетность направлений и способов государственного развития, обозначая место и роль промышленности в экономической системе страны, фиксируя ключевые показатели долгосрочного планирования развития промышленности, основываясь на принятой экономической модели развития, закрепленных соответствующими нормативными актами (Таблица 1).

Таблица 1 - Нормативные акты стратегического планирования и определяемые в них цели развития промышленности в РФ

Нормативный акт	Цели и задачи в сфере развития промышленности
Стратегическое планирование экономического развития	
Указ Президента РФ №596 от 07 мая 2012	- создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020г.;

Нормативный акт	Цели и задачи в сфере развития промышленности
года «О долгосрочной государственной экономической политике»	<ul style="list-style-type: none"> - увеличение объема инвестиций до 27% к ВВП к 2018г.; - увеличение доли высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза по отношению к 2011г.; - увеличение производительности труда к 2018 г в 1,5 раза по отношению к 2011-му; - повышение позиций РФ до 20–го в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса.
Указ Президента РФ №204 О национальных целях и стратегических задачах развития на период до 2024г	<ul style="list-style-type: none"> - увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа; - обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере; - вхождение РФ в число 5-ти крупнейших экономик мира, при сохранении макроэкономической стабильности; - создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.
Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» №474 от 21.07.2020	<ul style="list-style-type: none"> - обеспечение темпа роста ВВП страны выше среднемирового, при сохранении макроэкономической стабильности; - реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70% по сравнению с показателем 2020 года; - реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70% по сравнению с показателем 2020 года.
Стратегическое планирование экономической безопасности	
Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года./ Утверждена Указом Президента РФ от 13.05.2017 №208	<p>Определены 6 целей в сфере экономической безопасности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - укрепление экономического суверенитета Российской Федерации; - повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних воздействий и угроз; - обеспечение экономического роста; - поддержание научно-технического потенциала развития экономики на мировом уровне и повышение ее конкурентоспособности; - поддержание потенциала отечественного оборонно-промышленного комплекса на уровне, необходимом для решения задач военно-экономического обеспечения обороны страны; - повышение уровня и улучшение качества жизни населения. <p>Заданы 8 направлений осуществления экономической безопасности. Определены соответствующие задачи. Выделены 2 этапа реализации: до 2019 года – подготовительный, до 2030 – реализация стратегии.</p>
Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. / Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 №400	<p>Определены национальные интересы Российской Федерации на современном этапе (в сфере экономики):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе. <p>С учетом соблюдения экономической безопасности, как национального приоритета, достигаемой выполнением следующих задач:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение институциональной и структурной перестройки национальной экономики на современной технологической основе, ее диверсификации и развития на основе использования низкоуглеродных технологий; - обеспечения устойчивого развития реального сектора экономики, создания высокотехнологичных производств, новых отраслей экономики, рынков товаров и услуг на основе перспективных высоких технологий.

Нормативный акт	Цели и задачи в сфере развития промышленности
Стратегическое планирование в смежных областях	
Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации/ Утверждена Указом Президента РФ от 01.12.2016 №642	Определены приоритеты и перспективы научно-технического развития Российской Федерации. Определено, что лидерство по избранным направлениям научно-технологического развития в рамках как традиционных, так и новых рынков технологий, продуктов и услуг и построение целостной национальной инновационной системы является целевым сценарием научно-технологического развития. Определено, что целью научно-технологического развития Российской Федерации является обеспечение независимости и конкурентоспособности страны за счет создания эффективной системы наращивания и наиболее полного использования интеллектуального потенциала нации. Задан перечень задач, решение которых позволит достичь поставленной цели, в том числе формирование эффективной системы коммуникации в области науки, технологий и инноваций, обеспечение повышение восприимчивости экономики и общества к инновациям, создание условия для развития наукоемкого бизнеса.
Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года/утверждена распоряжением правительства РФ от 13.02.2019г. №207-р	Определены основные направления пространственного развития. Определено, что приоритетами пространственного развития Российской Федерации до 2025 года являются: - опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала; - развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации; - социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста. Определен перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации. Определены макрорегионы, о намечена работа по формированию стратегий их развития.

В Указе «О долгосрочной государственной экономической политике» №596 фиксируются основные направления и долгосрочные цели развития экономики страны, в том числе:

- создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест;
- увеличение объема инвестиций до 27% к ВВП к 2018 г.;
- увеличение доли высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза по отношению к 2011 г.;
- повышение позиций РФ в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса.

В области модернизации и инновационного развития экономики предусматривается утверждение государственных программ, направленных на развитие промышленности, среди которых: «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Развитие судостроения» и т.д. (Таблица 2).

Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» регулирует отношения между субъектами, в процессе осуществления промышленной политики, в том числе и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, формирует основу для оказания

мер поддержки и развития перспективных способов ее оказания. Закон носит рамочный характер и направлен на установление основных понятий и правил осуществления промышленной политики. В соответствии с законом, промышленная политика – комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции.

Таблица 2 - Государственные программы развития промышленности реализуемых Министерством Промышленности и Торговли

Наименование программы	Сроки реализации	Бюджет программы
Государственная программа «Развитие авиационной промышленности»	2013-2030	876,23 млрд.руб.
Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	2013-2030	7 149,07 млрд.руб.
Развитие электронной и радио-электронной промышленности	2013-2025	147,93 млрд.руб.
Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	2013-2024	155,69 млрд.руб.
Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений	2013-2030	343,20 млрд.руб.
Развитие оборонно-промышленного комплекса	2016-2027	99,29 млрд. руб.

Определяются цели ее осуществления:

- формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития;
- обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации.

На региональном уровне принимаются нормативные акты, формирующие основу для осуществления региональной промышленной политики, инициативно осуществляемой в пределах собственных компетенций. Например, в Республике Татарстан принят Закон Республики Татарстан от 21.04.2016 №24-ЗРТ «О промышленной политике в Республике Татарстан», уполномоченным представителем ФРП на территории РТ является Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан.

Организационная основа реализации промышленной политики

Промышленная политика в процессе ее осуществления имела разный субъектный состав государственных органов власти, перераспределяющих ответственность за направления ее применения. При определении мер поддержки важно учитывать основные направления и приоритеты структурной перестройки, осуществляемые в экономике страны, определиться с направлением реализации промышленного потенциала, осуществить их соотнесение с территориально-экономическими особенностями региона, учесть особенности его экономического, инфраструктурного и институционального развития, произвести отсев неэффективных проектов.

Институциональная динамика неразрывно связана с акторами, наделенными полномочиями

разработки и реализации направлений промышленной политики. Промышленное производство находится в ведении федеральных министерств: Минпромторга России, Минэкономразвития России, Минприроды России, Минобороны России, Минэнерго России, Минсельхоза России, Минстроя России. Исторически сложился подход, при котором осуществление отраслевого развития промышленности, ее состава, утверждение программ секторального развития, относятся к зоне ответственности Министерства Промышленности и Торговли. Меры по внедрению передовых практик, реализацию национальных проектов и программ, направленных на формирование перспективных условий хозяйствования, поддержку и развитие малых форм предпринимательства, осуществление мероприятий промышленного развития территорий, осуществляются через структуры Министерства Экономического Развития (Таблица 3).

Таблица 3 - Государственные программы и национальные проекты, затрагивающие развитие промышленности, реализуемые Министерством Экономического Развития

Наименование программы и национальных проектов	Сроки реализации
Экономическое развитие и инновационная экономика	2013-2024
Развитие внешнеэкономической деятельности	2013-2030
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	2018-2024
Производительность труда	2018-2024
Реализация программ развития СЭЗ и ТОР	2006-2024
Реализация федеральной адресной инвестиционной программы	2006-2024

Существует формально неподчиненные министерствам институты развития, выступающие в форме агентов реализации государственной промышленной политики. Центральным институтом является государственная корпорация ВЭБ.РФ, структуры, которой осуществляют финансовое и организационное сопровождение реализации промышленной политики, среди которых можно особо выделить Фонд Развития Промышленности (ФРП), а также реализацию некоторых специальных проектов развития (например, развитие в сфере нано-технологий), АСИ реализующее организационное и технологическое сопровождение осуществления некоторых направлений реализации промышленной политики, в том числе и в сфере развития новых рынков и компетенций.

Региональная промышленная политика осуществляется соответствующими ведомствами региональной власти и уполномоченными региональными соответствующими институтами, по утвержденным федеральным программам и собственным инициативным мероприятиям, в пределах своих компетенций. Соответствующим образом формируется система нормативного сопровождения.

Многообразие форм и методов осуществления промышленной политики привели к формированию перекрестного множества субъектов ее осуществления (Рис. 2.). Так внедренный и все еще развивающийся институциональный инструментарий осуществления ресурсно-отраслевого подхода (программы развития, институты территориального развития, РОСНАНО) пересекаются с инструментарием осуществления горизонтальной промышленной политики (национальные проекты, институты инновационного развития) и построения новой институциональной структуры развития промышленности (ВЭБ, фонд развития промышленности, АСИ), началом применения «сетевое» подхода к организации промышленной политики (СПИК, СПИК 2.0, СЗПК).

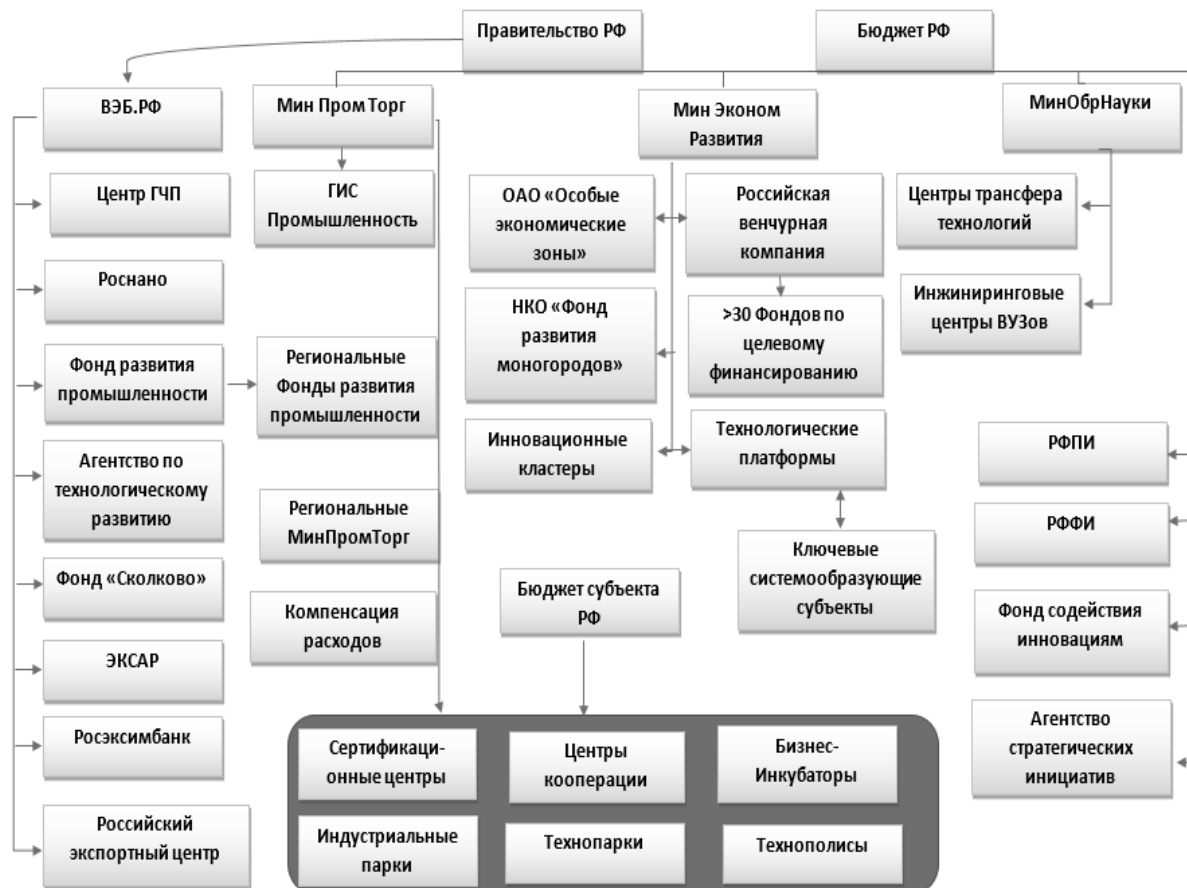


Рисунок 2 - Субъектно-институциональная основа реализации промышленной политики

Заключение

Перманентная генерация подходов к формированию новых инструментов государственного регулирования, вместо развития существующих, не позволяет оценить результаты и измерить эффективность вложенных бюджетных средств для достижения ранее поставленных целей и задач. Реформирование институтов, их бессистемная трансформация, не способствуют укоренению правил и норм, созданию стабильной институциональной среды развития промышленного производства. По оценке Счетной Палаты РФ, степень эффективности реализации государственной программы ГП16 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» определяется как «ниже среднего».

Отсутствие явных прорывных положительных результатов промышленной политики позволяют заключить о продолжении экспериментального поиска эффективных способов организации промышленного развития, необходимости упорядочивания деятельности излишне разросшихся структур институтов развития.

Библиография

1. Афанасьев А.А. К вопросу о механизме реализации промышленной политики // Финансовые рынки и банки. 2021. № 10. С. 87.
2. Закон Республики Татарстан от 21.04.2016 №24-ЗРТ О промышленной политике в Республике Татарстан (с изменениями на 7.05.2020).

3. Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан. URL: https://www.ivfrt.ru/invest_programs/frp/
4. Оценка эффективности деятельности российских и зарубежных институтов развития. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doklad_DI.pdf
5. Отчет о аудите исполнения Государственной программы Российской Федерации ГП-16 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» за 2020 год.
6. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «О промышленной политике в Российской Федерации».

Priorities of the industrial policy of Russia, organizational and regulatory framework for implementation

Aleksandr A. Afanas'ev

PhD in Economics,
Associate Professor,
Intersectoral Regional Center for Professional Retraining
and Advanced Training,
420029, 10, Aleksandra Popova str., Kazan, Russian Federation;
e-mail: piran@bk.ru

Abstract

The article describes the process of securing the goals of industrial policy determined by the country's economic policy. The importance of industrial production for the country's economy is indicated. The structure of the mechanism for the implementation of industrial policy is given, its constituent blocks of elements are described. A list of normative legal acts that form the strategic level of planning in the Russian Federation, extracts from normative acts fixing the system of goals and objectives for the implementation of industrial policy, which is the most important block of elements of the mechanism for implementing industrial policy, is given. Extracts from key regulations containing specific targets for the implementation of industrial policy are given. A list of existing programs and national projects is provided in the context of the ministries implementing them. A subject-institutional map of the implementation of industrial policy is presented, which describes the variety of industrial development institutions. The conclusion is made about the excessively branched structure of development institutions. The absence of obvious breakthrough positive results of industrial policy allows us to conclude that the experimental search for effective ways to organize industrial development, the need to streamline the activities of the overgrown structures of development institutions, continues.

For citation

Afnas'ev A.A. (2022) *Prioritety promyshlennoi politiki Rossii, organizatsionnaya i normativno-pravovaya osnova realizatsii* [Priorities of the industrial policy of Russia, organizational and regulatory framework for implementation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (2A), pp. 22-31. DOI: 10.34670/AR.2022.96.94.003

Keywords

Industrial policy, institutional framework of industrial policy, regulatory framework of industrial policy, mechanism for implementing industrial policy, politics.

References

1. Afanas'ev A.A. (2021) K voprosu o mekhanizme realizatsii promyshlennoi politiki [On the issue of the mechanism for the implementation of industrial policy]. *Finansovye rynki i banki* [Financial Markets and Banks], 10, p. 87.
2. *Investitsionno-venchurnyi fond Respubliki Tatarstan* [Investment and venture fund of the Republic of Tatarstan]. Available at: https://www.ivftr.ru/invest_programs/frp/ [Accessed 12/12/2021]
3. *Otchet o audite ispolneniya Gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii GP-16 «Razvitie promyshlenosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti» za 2020 god* [Report on the audit of the implementation of the State Program of the Russian Federation GP-16 “Industrial Development and Increasing its Competitiveness” for 2020].
4. *Otsenka effektivnosti deyatel'nosti rossiiskikh i zarubezhnykh institutov razvitiya* [Evaluation of the effectiveness of the activities of Russian and foreign development institutions]. Available at: https://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doklad_DI.pdf [Accessed 12/12/2021]
5. *Zakon Respubliki Tatarstan ot 21.04.2016 №24-ZRT O promyshlennoi politike v Respublike Tatarstan (s izmeneniyami na 7.05.2020)* [Law of the Republic of Tatarstan dated April 21, 2016 No. 24-ZRT “On industrial policy in the Republic of Tatarstan (as amended on May 7, 2020)”].
6. *Federal'nyi zakon ot 31.12.2014 № 488-FZ (red. ot 20.07.2020) «O promyshlennoi politike v Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law No. 488-FZ of December 31, 2014 (as amended on July 20, 2020) “On Industrial Policy in the Russian Federation”].