

О направлениях совершенствования механизма государственного регулирования реиндустриализации в России

© 2015 Логвинов Станислав Александрович
кандидат экономических наук, профессор

© 2015 Павлова Елена Геннадьевна

кандидат экономических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49
E-mail: tzeldner@gmail.com

Развиваются идеи: объективного характера процессов реиндустриализации в современном мире; необходимости ускорения данного процесса в экономике России; возможности использования всех механизмов воздействия на социально-экономические процессы, происходящие в обществе и, прежде всего, потенциала стратегического планирования; широкого применения в современной практике государственного управления процессом реиндустриализации российской экономики программно-целевого подхода, позволяющего успешно достигать поставленных стратегических целей в ходе реализации различных государственных целевых программ, а также широкого спектра ведомственных и региональных программ.

Ключевые слова: государственное регулирование, стратегическое планирование, механизм, реиндустриализация, государственные целевые программы.

Для выхода из создавшейся экономической и политической ситуации экономика современной России нуждается в радикальной структурной перестройке, обеспечивающей ее переход на более высокий технологический уклад и позволяющей в максимально возможной мере провести импортозамещение важнейших видов промышленной продукции и одновременно существенно повысить уровень ее конкурентоспособности на мировых рынках. В статье развивается идея объективного характера процессов реиндустриализации в современном мире, необходимости ускорения данного процесса в экономике России. В успешном решении данной проблемы велика роль государства, призванного эффективно использовать все механизмы воздействия на социально-экономические процессы, происходящие в обществе и, прежде всего, потенциал стратегического планирования. Повышается роль широкого применения в современной практике государственного управления процессом реиндустриализации российской экономики программно-целевого подхода, позволяющего успешно достигать поставленные стратегические цели и задачи в ходе реализации различных государственных целевых программ, а также широкого спектра ведомственных и региональных программ. Однако для этого требуется преодолеть ряд негативных моментов, выявившихся в ходе современной практики формирования таких плановых документов (некорректная постановка целей, отсутствие системного подхода к составле-

нию и взаимной увязке программ, отсутствие методологии обоснования объемов и исправлений расходов средств).

Термин “реиндустриализация” в наиболее общем понимании выступает синонимом термина “модернизация” и обозначает развитие новых отраслей промышленности и (или) совершенствование уже существующих. К направлениям реиндустриализации относятся восстановление капитальных фондов, снижение издержек, научно-техническая модернизация.

Реиндустриализация сегодня является общемировым трендом и рассматривается как путь выхода из рецессии и база новой модели экономического роста. В США существует серьезная обеспокоенность тем, что Америка может утратить лидерство и компетенции в передовых отраслях промышленности. Б. Обама неоднократно заявлял о необходимости вернуть в Америку рабочие места в промышленности и поддержал законодательные инициативы в этой сфере. Аналогичные проблемы рассматриваются и в ЕС. И Европа, и США начали осуществлять планы реиндустриализации в двух основных направлениях: а) осуществления энергетической стратегии по повышению доступности и удешевлению энергоносителей (в первую очередь для промышленности); б) стимулирования оншоринга (возврата домой) предприятий обрабатывающей промышленности¹.

В экономике России пореформенного периода происходит деиндустриализация. Об этом сви-

детельствуют данные, приведенные ректором РЭУ имени Г.В. Плеханова В. Гришиным. Удельный вес промышленной продукции в ВВП сократился с 47 % в 1992 г. до 29 % в 2013 г. Доля занятого в промышленности работоспособного населения в общей численности работающих за тот же период уменьшилась с 28 до 19 %. Износ оборудования в 2013 г. составил 48,2 % против 43 % в 1992 г.

Необоснованно высока зависимость отечественной экономики от внешних рынков. Россия экспортирует свыше 40 % сырой нефти, а при подсчете в совокупности с нефтепродуктами - свыше 70 %. Одновременно важнейшие значимые товары РФ закупает в других странах. Доля закупаемого за рубежом оборудования составляет в металлургии - 75 %, в техно- и электропромышленном комплексе - 70 %. Сельское хозяйство почти полностью зависит от импортных поставок семян, пестицидов, средств ветеринарии, оборудования для птицефабрик и животноводческих комплексов и пр. Более 70 % составляет зависимость от импорта лекарств, 40 % - продовольствия. За рубежом приобретается большая часть промышленных потребительских товаров. Причем многие из этих товаров производятся не только в высокоразвитых, но и практически во всех среднеразвитых странах².

Целевые ориентиры и задачи реиндустриализации российской экономики были определены в майском (2012 г.) Указе Президента РФ. Особенно большое место в этом Указе отводится решению двух проблем: увеличению инвестиций и обеспечению кадрами. Выбор отраслей, которые надо развивать в России, В. Гришин предложил производить на основе трех принципов: 1) независимости страны (военной, продовольственной, экономической); 2) создания потенциала для развития будущего; 3) использования своих конкурентных преимуществ. По мнению В. Гришина, приоритетными для российской экономики являются: отрасли, которые обеспечивают обороноспособность; отрасли нового технологического уклада - НБИК-технологии; сельское хозяйство как основа продовольственной безопасности. А также наука, образование, медицина, транспортная и энергетическая инфраструктура, строительство.

Вопросы реиндустриализации в РФ на протяжении многих лет активно обсуждаются в научных кругах и экспертном сообществе. В ходе дискуссий сложилось мнение, что современные проблемы отечественной экономики вызваны не столько санкциями, сколько ошибочностью проводившейся в течение постсоветского периода политики минимизации участия государства в

технологическом обновлении отечественной промышленности.

Обобщая рассмотрение экономических проблем России, В. Гришин делает вывод: для решения стоящих перед российской экономикой задач требуется переход от государственно-монополистического капитализма к регулируемой рыночной экономике.

Министерством промышленности и торговли РФ с участием отраслевых ассоциаций сформирован перечень приоритетных критических видов продукции и услуг программного обеспечения, импорт которых необходимо или желательно заместить отечественными аналогами. Перечень охватывает 23 отрасли и сегмента, более 800 видов продукции. К 2020 г. намечается снизить долю импорта в станкостроении с 88,4 до 58 %, в радиоэлектронике - с 82 до 44 %, в нефтегазовом машиностроении - с 60 до почти 40 %. Поддержку импортозамещению, созданию новых производственных технологий будет оказывать Фонд развития промышленности. В качестве инструментов государственной поддержки намечается использовать субсидирование процентных ставок по кредитам, части затрат на НИОКР, получение государственных гарантий, специальный инвестиционный контракт.

Согласно сообщению первого заместителя министра промышленности и торговли РФ Г. Никитина на парламентских слушаниях в РЭУ им. Г.В. Плеханова для включения в отраслевые планы импортозамещения поступило более 2400 проектов от 51 региона³.

На первое место в числе подлежащих решению проблем усиления регулирующего воздействия государства на процессы реиндустриализации следует поставить совершенствование стратегического макроэкономического планирования. Требования к системе стратегического планирования в сфере промышленного развития сводятся, прежде всего, к последовательному формированию предпосылок, при которых могут быть реализованы преимущества системы стратегического планирования в целом, в том числе как инструмента политики реиндустриализации отечественной экономики. Решению этой задачи может способствовать реализация предложения авторов Научных докладов РЭУ им. Г.В. Плеханова разработать Национальную стратегию промышленного развития, в которой будут определены:

- приоритетные сегменты отечественной промышленности, прежде всего, в сфере машиностроения и металлообработки;
- основные институты и инструменты реализации стратегии промышленного развития;
- принципы территориальной политики реиндустриализации⁴.

В условиях присущего кризису хаоса показатели планов играют роль элемента стабильности. План во время кризиса выполняет функцию указания к действию с учетом влияния различных факторов риска. Планируемые в кризисной ситуации цели призваны задавать направление развития, обозначать приоритеты и должны формулироваться таким образом, чтобы оставалась свобода для последующей конкретизации. Это позволит при осуществлении планирования сохранить единое направление движения, оставив возможность выбора путей, по которым будет идти развитие. Во время кризиса возрастает значимость координирующей функции плана, состоящей в согласовании антикризисных действий всех субъектов управления. Всесторонне проработанный план в период кризиса важен также тем, что он придает уверенность в возможности преодолеть любые сложности.

Хотя для кризиса характерна высокая степень нестабильности, кризисное планирование ошибочно ограничивать краткосрочным периодом. Оно должно быть перспективным, но одновременно позволять принимать оперативные решения в соответствии с текущими изменениями.

Важнейшее значение для успешного планового управления реиндустриализацией имеет правовое обеспечение плановой деятельности в данной сфере. Основными законодательными актами здесь являются федеральные законы “О стратегическом планировании в Российской Федерации” и “О промышленной политике”. Большое внимание вопросам совершенствования законодательной базы стратегического планирования реиндустриализации уделяется авторами Научных докладов РЭУ. Они отмечают имеющуюся несогласованность в этих законах. В ст. 6 Закона № 488-ФЗ “О промышленной политике” говорится о том, что Правительство РФ «утверждает документы стратегического планирования в сфере промышленности в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”». Однако в Законе № 172-ФЗ эти документы никак не обозначены. В нем вообще отсутствует отдельное упоминание о промышленности, промышленном производстве и пр.

Для успеха реиндустриализации первостепенное значение имеют:

- согласование документов стратегического планирования по вертикали (федеральный уровень, уровень округов, региональный и муниципальный уровни);
- координация отраслевых и территориальных стратегий и планов на всех уровнях управления с позиции единого подхода к основным

путям и практическим задачам реиндустриализации экономики страны;

- долговременная стабильность экономической, в частности, налогово-бюджетной политики государства, высокая степень защищенности принимаемых программ и проектов, в том числе в сфере государственных инвестиций и закупок, что позволит параллельно и во взаимосвязи с государственным планированием планировать соответствующую деятельность в частном секторе экономики;

- переход к программно-целевым методам управления и бюджетирования;

- формирование сети специализированных институтов развития, реализующих программы модернизации ведущих отраслей промышленности, особенно машиностроения и металлообработки.

Закон № 488-ФЗ в качестве доминирующего специально выделяет программно-целевой подход к формированию документов стратегического планирования в сфере промышленности. Вместе с тем принципы разработки системы промышленно-ориентированных государственных программ, а также механизмы их согласования (как между собой, так и с остальными государственными программами) в законе не определены. Реализуемые в настоящее время в РФ государственные программы объединены в 5 блоков: новое качество жизни; инновационное развитие и модернизация экономики; обеспечение национальной безопасности; сбалансированное региональное развитие; эффективное государство. Все эти программы следует согласовывать. Отсутствует согласование с системой государственных программ технологических платформ, которые в Законе “О промышленной политике” определяются в качестве ключевых направлений развития науки и техники. Это также касается системы “дорожных карт” Правительства РФ, объединенных целевой направленностью в рамках “Национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации”. Многие эксперты рассматривают в качестве реально работающего инструмента системы стратегического планирования социально-экономические индикаторы, зафиксированные в майских указах Президента РФ 2012 г. Однако эти индикаторы тоже в основном не имеют согласования с программами и иными документами долгосрочного планирования в экономике и социальной сфере.

Область промышленного производства затронута несколькими государственными программами (“Экономическое развитие и инновационная экономика”, “Развитие промышленности и

повышение ее конкурентоспособности” и др.). Однако отсутствуют какие-либо подтверждения того, что осуществляемые в рамках этих программ мероприятия по возрождению промышленного потенциала системны; охватывают все основные условия реиндустриализации (институциональные инфраструктурные, социально-кадровые и пр.); в необходимом объеме решают проблему импортозамещения и обеспечения экономической безопасности страны.

В последние годы в системе государственного управления широко используются ведомственные программы. Они разрабатываются как на федеральном, так и на региональном уровне и, как правило, нацелены на решение узкоотраслевых проблем. Возможность выделения бюджетных ассигнований на реализацию этих программ в бюджетах всех уровней закреплена ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ. Порядок разработки ведомственных целевых программ на федеральном уровне установлен Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239. В ряде случаев ведомственные программы заменяют собой федеральные целевые программы, что, например, произошло с системой мер по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства (МСП).

Ведомственные программы имеют определенные преимущества – они более компактны, и ими легче управлять. Но во многих случаях цели, которые в них ставятся, выбираются произвольно, не согласуются с иными государственными программами, общими стратегиями, концепциями или программами социально-экономического развития.

Средства, выделяемые на создание и расширение деятельности федеральных институтов развития – Инвестиционный фонд Российской Федерации; Государственная корпорация “Банк развития и внешнеэкономической деятельности Внешэкономбанк”; федеральные особые экономические зоны; ОАО “Российская венчурная компания”; ОАО “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию”; Государственная корпорация “Российская корпорация нанотехнологий”; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и др., – а также инвестиционные программы государственных корпораций и компаний с преобладающим государственным участием требуют процедур согласования и направленности на приоритетное развитие промышленности. Не определена конкретная роль в решении стратегических задач реиндустриализации российской экономики региональных институтов развития (региональные особые экономические зоны – ОЭЗ),

индустриальные парки, промышленные округа и пр.

Не менее важно согласовать государственные программы промышленной направленности с планами развития образования, науки, трудовых отношений, социальной политики и пр.

В настоящее время трехлетний рубеж бюджетного планирования, особенно на субфедеральном уровне, является номинальным. Закон № 488-ФЗ не ставит вопроса о временных горизонтах промышленной политики. Составление и реализация экономических стратегий и программ, в том числе промышленно-инвестиционного характера, несовместимы с планированием бюджетных расходов на один год.

Учитывая важность пространственного фактора реиндустриализации экономики, жизнеспособность системы стратегического планирования в значительной степени зависит от проработанности целей и механизмов стратегии регионального развития, что не представляется возможным без разработки и принятия Федерального закона “Об основах политики регионального развития в Российской Федерации”.

Использование государственных целевых программ (ГЦП) для регулирования реиндустриализации промышленности является правильным с теоретической точки зрения и адекватно как существующей ситуации, так и возможностям государства.

Основные недостатки существующей практики планирования ГЦП сводятся к следующему:

1) ресурсная ориентация. Основная задача большинства ГЦП в области промышленности – сохранение и развитие производственных мощностей. При этом нередко отсутствует анализ рынка сбыта планируемой к выпуску продукции. В результате на большей части предприятий, на которые (в соответствии с ГЦП) поставлялась новая техника, объем производства в натуральном выражении остался прежним, а себестоимость и, соответственно, закупочные цены на продукцию по государственному оборонному заказу увеличились за счет резко возросших амортизационных отчислений. Председатель совета директоров ОАО “Звезда” Павел Плавник в качестве примера приводит программу развития дизелестроения, которая обозначает направления для поддержки, но при этом никак не согласует выпуск продукции с потребностями внутреннего рынка. “Получается, что никакой курируемости различных программ, где используется эта продукция, нет, никакого балансового расчета потребностей в этой продукции не сделано”;

2) несбалансированность обеспечивающих подсистем (часто закупается оборудование без

программного обеспечения, без системы послепродажного обслуживания, или оборудование, на котором некому работать, поскольку нет обученных специалистов);

3) дублирование целей, задач и мероприятий. Одни и те же цели и мероприятия предусмотрены к финансированию в разных целевых программах;

4) некорректные методы обоснования затрат. Анализ методов расчета окупаемости вложений, используемых для обоснования объемов финансирования, свидетельствует о множественных методологических ошибках в расчетах;

5) наблюдается тенденция несоответствия концепций ГЦП планам финансирования. Так, в перечне программ, включенных в проект бюджета на 2012 г., по 21 из 55 программ объемы бюджетных ассигнований не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным в паспортах программ. Такое же несоответствие выявлено в 2013 г. по 26 из 50 и в 2014 г. по 40 из 46 ГЦП⁵.

Президент Ассоциации промышленных предприятий Петербурга (АПП СПб) Валерий Радченко значимой составляющей государственной поддержки промышленности считает совершенствование системы госзакупок. «Промышленное предприятие в первую очередь должно создать производственные мощности, но для этого руководство предприятия должно быть уверено, что после модернизации производственных мощностей выпускаемая продукция будет востребованной в течение трех-пяти лет. Сегодняшняя система госзакупок, предполагающая ежегодное проведение конкурсов, не дает этого сделать»⁶.

По мнению некоторых экспертов, реиндустриализация экономики требует совершенствования функций государственной власти. В частности, предлагается в качестве первоочередной меры введение обязательного государственного заказа (ОГЗ) на производство необходимой стране продукции. Для решения задач по ОГЗ рекомендуется создание специального министерства государственного заказа с целью обеспечения управления процессами производства необходимой государству продукции в разрезе отраслей, предприятий и межотраслевой кооперации, размещения обязательного государственного заказа по исполнителям независимо от формы собственности и др. Необходимо также создание или расширение полномочий отраслевых министерств и ведомств⁷.

Не менее важно сформировать механизмы обеспечения реализации принятых плановых документов. К примеру, исполнение федерального бюджета в первом квартале 2015 г. обрекает Рос-

сию на дальнейшую деградацию промышленности.

Правительство остановило или снизило до минимума финансирование 65 % государственных программ развития; 87 % программ финансируется с задержкой, 30 % - по остаточному принципу. По состоянию на январь-март 2015 г. только 7 из 52 государственных программ финансируются Правительством с опережением графика, т.е. более чем на 25 % от уточненной росписи. Остальные 45 государственных программ финансируются либо с задержкой, либо по остаточному принципу, либо не финансируются вообще, что делает их реализацию невозможной. В числе приоритетно финансируемых государственных программ оказались «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» (70 % от запланированных на год расходов), «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (30,5 %) и др. Ряд стратегически значимых с точки зрения национальной безопасности и экономического суверенитета направлений развития финансируется со срывом графика. Среди отстающих преобладают государственные программы, связанные с развитием отечественной обрабатывающей промышленности и наукоемких производств: «Развитие транспортной системы» (расходная ведомость исполнена менее чем на 11,2 %), «Развитие судостроения на 2013 - 2030 годы» (12,1 %), «Космическая деятельность России на 2013 - 2020 годы» (10,6 %), «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы» (12 %), «Развитие внешнеэкономической деятельности» (16,6 %).

Обрабатывающие производства и АПК, которые призваны обеспечить импортозамещение, получили в 1,5-2 раза меньше средств, чем предполагается в расходной ведомости бюджета. Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» профинансирована менее чем на 15,7 % от запланированного на год уровня. Программа «Развитие рыбохозяйственного комплекса» получила ассигнований в размере менее 19 % от утвержденной на 2015 г. росписи. Немного лучше обстоят дела в сфере фармацевтической промышленности: госпрограмма «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы» профинансирована на 14,8 %. По остаточному принципу и с большими задержками осуществляется финансирование воспроизводства минерально-сырьевой базы: программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов» профинансирована лишь на 13,7 %. Государственная программа

“Экономическое развитие и инновационная экономика” профинансирована на 8,8 %. Еще хуже обстоят дела с программой “Энергоэффективность и развитие энергетики”, которая за первый квартал оказалась обеспечена финансовыми ресурсами лишь на 8,4 %. Однако самая сложная ситуация складывается с финансированием региональных программ. Наряду с отраслевыми программами поддержки отечественных товаропроизводителей они стали главными жертвами секвестра бюджета и урезания государственных бюджетных ассигнований. Федеральный центр не только целенаправленно урезает масштабы финансовой поддержки регионов, но и затягивает сроки перевода финансовых ресурсов на уже согласованные и утвержденные государственные программы. Так, по итогам первого квартала 2015 г. государственная программа “Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года” профинансирована лишь на 6,6 % из предусмотренных по графику 25 %, программа “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона” получила из бюджета менее 1,2 % от предусмотренных в бюджетной росписи средств, а программа “Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года” исполнена по расходам на

едва отличимые от статистической погрешности 0,32 %⁸.

¹ О необходимости и возможности реиндустриализации российской экономики : докл. директора Института нового индустриального развития С. Бодрунова на экономическом форуме 2014 г. URL: <http://www.online812.ru/2014/03/12/018>.

² Очередное заседание “Меркурий-клуба”, тезисы выступления Е.М. Примакова. URL: <http://www.tpp-inform.ru/official/5639.html>.

³ Парламентские слушания в РЭУ имени Г.В. Плеханова. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=94563.

⁴ Реиндустриализация экономики России в условиях новых угроз / под ред. С.Д. Валентя; ФГБОУ ВПО “РЭУ им. Г. В. Плеханова”. Москва, 2015. Вып. 2. (Научные доклады РЭУ). URL: http://portal.rea.ru/ru/Documents/Doc/Nauchnyj_doklad_Reindustrializaciya_ekonomiki_Rossii_v_usloviyax_novykh_ugroz.pdf.

⁵ Там же.

⁶ Куркин К. Реиндустриализация - дело каждого. 2015. 2 февр. URL: <http://expert.ru/northwest/2015/06/reindustrializatsiya—delo-kazhdogo>.

⁷ “Мобилизационная экономика” - единственный способ выхода из экономического кризиса // Аналитика. 2014. 16 окт. URL: <http://vestiural.com/news/20141016/10980.html>.

⁸ URL: <http://government.ru/news/17521>.

Поступила в редакцию 01.07.2015 г.