

## Концепция федерального закона «О промышленной политике Российской Федерации» \*

Публикуемая ниже Концепция федерального закона «О промышленной политике Российской Федерации» была подготовлена автором в январе-феврале 2013 г. и одобрена на заседании Экспертной совместной рабочей группы Комитета Государственной Думы ФС РФ по промышленности и Комитета ТПП РФ по промышленному развитию 12 февраля 2013 г. Концепция была разработана по предложению руководства Комитета ТПП РФ по промышленному развитию и учитывала основные идеи законопроекта «О промышленной политике Российской Федерации», сформулированные в подготовленном в 2012 г. под руководством заместителя председателя Комитета по промышленности ГД ФС РФ П.С. Дорохина и председателя Комитета по промышленному развитию ТПП РФ В.М. Платонова. Автор выражает благодарность им, а также д.э.н. Р.М. Качалову и к.э.н. П.М. Титову за полезные обсуждения проблематики.

В структуру Концепции, в отличие от традиционных вариантов подобных документов, включен раздел «Теоретические основания законопроекта», содержащий краткие сведения об основных теориях макро- мезо- и микроэкономического уровня, на которых базируется предлагаемый документ.

Ключевые слова: федеральный закон, промышленная политика, промышленная деятельность

Published below the conception of Federal Law "On Industrial policy of the Russian Federation" was prepared by the author in January-February 2013 and approved at the meeting of the joint working group of the Expert Committee of the State Duma of the Russian Federation for Industry and of the Committee for Industrial Development of Chamber of Commerce of Russian Federation February 12, 2013. Conception was developed by the request of the Chairman of the Committee for Industrial Development and took into account the basic ideas of the draft law "On Industrial policy of the Russian Federation", formulated in 2012. The draft was prepared under the supervision of the Deputy Chairman of the State Duma of the Russian Federation Industry P.S. Dorokhin and Chairman of the Russian Chamber of Commerce Industrial Development V.M. Platonov. The author expresses his gratitude to them, as well as R.M. Kachalov and P.M. Titov for useful perspective discussions.

The structure of the Concept, as opposed to traditional options such documents, includes a section "Theoretical basis of the bill", which contains a summary of the main theories of macro-, meso-, and microeconomic theories, which formed the basis of the proposed document.

Key words: Federal Law, industrial policy, industrial development

---

\* Клейнер Г.Б. Экономическая наука современной России, 2013, № 3, с. 70-75

## **1. Общие положения. Законодательное регулирование политики государства в важнейших сферах экономики**

1.1. Сферой действия федерального закона является регулирование отношений между субъектами промышленной деятельности, другими организациями, связанными с осуществлением промышленной деятельности, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, возникающих при формировании и реализации промышленной политики Российской Федерации.

1.2. Данный федеральный закон должен стать центральным звеном в цепи законов, регулирующих формирование и реализацию политики государства в важнейших направлениях социально-экономического развития страны. Цели, принципы и механизмы государственной политики в этих сферах должны быть сформулированы в серии федеральных законов, устанавливающих:

а) состав и структуру видов государственной политики, нуждающихся в законодательном оформлении;

б) состав документов, определяющих цели, принципы, содержание и механизмы государственной политики в данной сфере,

в) перечень индикаторов, отражающих достигнутые результаты и возникшие проблемы в реализации данного вида политики;

г) порядок разработки, представления и общественно-научной экспертизы данных документов;

д) перечень органов государственной власти, ответственных за формирование и реализацию государственной политики в данной сфере, а также перечень общественных и научных организаций, осуществляющие мониторинг и общественный контроль за реализацией данного вида политики.

1.3. Ключевым элементом в системе важнейших видов государственной социально-экономической политики должна стать промышленная политика. Закон о промышленной политике, в свою очередь, должен стать центральным документом в серии законов о видах государственной политики.

1.4. К числу важнейших направлений государственной социально-экономической политики, оформляемых в виде федеральных законов, могут быть отнесены:

- экономическая политика;
- промышленная политика;
- научно-техническая и инновационная политика;
- социальная и демографическая политика;
- политика в сфере образования и культуры
- финансовая политика;
- внешняя и оборонная политика и др.

1.5. В настоящее время в виде отдельных федеральных законов (или подготовленных законопроектов) формализована государственная политика в следующих сферах, связанных с перечисленными:

- наука и научно-техническая деятельность (ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике")

- инновационная деятельность (ФЗ "Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Российской Федерации»;

- предпринимательская деятельность (ФЗ "Об основах государственной политики по защите и поддержке отечественного предпринимательства");

- деятельность по развитию экономики в территориальном разрезе (ФЗ «Об основах организации разработки и реализации государственной региональной политики Российской Федерации»);
- антикоррупционная деятельность (ФЗ «Основы антикоррупционной политики») и др.

В перспективе необходима «достройка» системы законов, обеспечивающих устойчивое развитие экономики страны как единого комплекса. Закон «О промышленной политике Российской Федерации должен стать центральным звеном этой системы.

1.6. Целесообразность законодательного регулирования процессов определения государственной политики в указанных важнейших сферах и общественно-государственного, а также научного контроля за исполнением этой политики обусловлена необходимостью установления единых подходов органов власти, общественных организаций и хозяйствующих субъектов к формированию собственной политики в этих сферах на всей территории страны. В настоящее время отсутствие такого единства способствует тенденции к фрагментации российской экономики и расслоению ее социума. Кроме того, насущной необходимостью является также усиление преемственности и эволюционности в развитии этих сфер. Локальные по пространственному действию, ведомственные по содержанию или краткосрочные по длительности действия нормативно-правовые акты не позволяют обеспечить стабильное и сбалансированное социально-экономическое развитие страны как единого целого.

1.7. В случае законодательного оформления государственной политики в перечисленных сферах появляется возможность обеспечить согласование и синхронизацию различных видов государственной политики, что также способствовало бы преодолению центробежных тенденций в экономике и обществе.

1.8. Поскольку промышленность служит системообразующим сектором экономики, определяет состояние занятости населения, является источником спроса на результаты профессионального образования и науки и, производя продукцию длительного пользования, играет роль стабилизатора экономики, закон о промышленной политике должен стать центральным элементом в системе законодательного обеспечения поступательного развития экономики и общества.

## **2. Теоретические основы законопроекта**

В теоретическом плане закон о промышленной политике базируется на современных системных вариантах трех экономических теорий:

- теории фирмы,
- теории промышленной организации и
- теории государственного регулирования экономики.

Указанные экономические концепции должны быть специфицированы применительно к российской государственности, отечественному промышленному производству и субъектам промышленной деятельности. Основные особенности применяемых теорий состоят в следующем.

2.2. В используемых вариантах теории фирмы промышленное предприятие рассматривается, в отличие от неоклассической теории фирмы, не как средство обеспечения доходов акционеров, а как относительно самостоятельный субъект экономики, осуществляющий на основе интеграции и использования материальных, трудовых, финансовых и информационных ресурсы процессы

производства и реализации промышленной продукции, а также воспроизводства ресурсов и условий хозяйственной деятельности.

2.3. Актуальные системные подходы к теории промышленной организации не рассматривают, в отличие от неоклассических, отношения конкуренции как единственный двигатель прогресса. Предполагается, что наряду с отношениями конкуренции и соперничества между субъектами промышленной деятельности огромное значение имеют отношения кооперации и сотрудничества. Современное сложное высокотехнологичное промышленное производство представляет собой сложное переплетение конкурентных, кооперационных и разнообразных промежуточных видов отношений. В частности, отношений причастности к формированию и реализации государственной промышленной политики. Это создает почву для создания устойчивых союзов и групп субъектов промышленной деятельности, в том числе объединений и бизнес-ассоциаций.

2.4. Принятая концепция роли государства в экономике базируется на представлении функционирования экономики и социума страны в виде взаимодействия четырех относительно самостоятельных макросистем: государства, общества, экономики и предпринимательства (бизнеса). С точки зрения основной позиции государства страна представляет собой целостный объект регулирования; с экономической точки зрения страна рассматривается как пространство, где протекают процессы производства, распределения, обмена и потребления благ; общество представляет собой структурированную среду социальных действий; предпринимательство выступает как активная сила, иницирующая и реализующая различного рода инновационные и инвестиционные проекты. При этом экономика обеспечивает текущие материальные потребности общества, а предпринимательство концентрируется на преобразованиях и новшествах.

В этих условиях на государство возлагается забота о перспективах развития страны, об устойчивом бескризисном развитии всех перечисленных макросистем. Этим определяется роль государства как субъекта, организующего в сотрудничестве с представителями общественных организаций, экономического и предпринимательского сообществ процессы формирования и реализации промышленной политики как стержневой части социально-экономической политики в целом. Именно такая цель должна быть достигнута в результате принятия и реализации ФЗ «О государственном стратегическом планировании».

### **3. Состояние и основные черты предметной сферы правового регулирования**

3.1. Состояние экономики в настоящее время трудно назвать удовлетворительным. Высокие темпы инфляции при некотором снижении темпов экономического роста и невысокой инновационной активности не позволяют надеяться на «энергию роста». Отсталые технологии, высокая степень износа основных фондов предприятий делают проблематичным органическое включение страны в мировую экономику в качестве одного из инновационных лидеров. Доминирование продукции сырьевых отраслей, снижение числа субъектов обрабатывающей промышленности и средней численности занятых на этих предприятиях требуют структурного маневра экономики.

3.2. В качестве основного недостатка современной российской экономики обычно называют низкие темпы роста и недостаточный масштаб инноваций. Обе эти особенности являются обусловлены общей причиной структурного характера: фрагментированностью экономики. Экономика распадается на слабо связанные между собой и крайне дифференцированные по своему финансово-

экономическому состоянию сегменты. Такие анклавов возникают и в территориальном, и в социальном, и в предметном, и в технологическом, и в других аспектах экономики. В частности, развитию промышленности препятствует слабость функциональных связей промышленности со сферами, охватывающими процессы производства, распространения и применения новых знаний – образованием, наукой, инноватикой и др.

3.3. Фрагментированным является и пространство принимаемых в экономике решений. Координация действий органов управления в смежных с промышленностью сферах не отвечает задачам модернизации экономики в целом. Решить проблему дефрагментации, усиления связности пространства решений и преемственности их во времени можно сегодня только на законодательном уровне. Наступило «время собирать камни»!

#### **4. Основные положения нового закона «О промышленной политике Российской Федерации»**

4.1. Новый закон призван обеспечить модернизацию и дальнейшее организационное развитие отечественной промышленности путем интеграции и концентрации в этом направлении усилий государства, общества, бизнеса с включением механизмов взаимной поддержки инициатив, мониторинга и контроля.

4.2. Сфера действия закона охватывает все экономическое и географическое пространство России и все уровни экономики – макроэкономический (федеральный), мезоэкономический (регионально-отраслевой), микроэкономический (уровень хозяйствующих субъектов) и наноэкономический (уровень физических лиц) уровни в части, касающейся промышленной деятельности и ее организационно-технического, инвестиционно-финансового, кадрового, информационного и социально-политического обеспечения. Законодательство о промышленной политике как путем прямого регулирования и поддержки, так и путем косвенного воздействия способно оказать влияние на решения, связанные с промышленной деятельностью, принимаемые большой группой физических и юридических лиц, а также органов государственного и муниципального управления. Необходимо резко поднять престиж и доходность промышленной деятельности, достигнуть уровня престижности и доходности деятельности в сфере финансов, торговли, управления.

4.3. Закон определяет порядок взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, субъектов Федерации и хозяйствующих субъектов в части, касающейся формирования и реализации промышленной политики, включая финансовую, имущественную, информационную, консультативную и иные направления и формы поддержки субъектов промышленной деятельности. Закон регулирует также участие представителей науки, в том числе, Российской академии наук и других государственных академий в процессе формирования, обсуждения, мониторинга и контроля реализации промышленной политики государства и промышленного развития в целом.

4.4. По отношению к промышленной деятельности закон не является законом прямого действия, а определяет принципы и механизмы регулирования промышленной деятельности и развития промышленного комплекса страны на основе формирования и реализации промышленной политики государства.

4.5. Цели и задачи закона:

- обеспечить единство принципов принятия решений в сфере отношений, возникающих между органами государственной власти, субъектами

промышленной деятельности, а также общественными и научными организациями, предпринимательским сообществом и экспертными группами. при формировании и реализации промышленной политики, укрепить взаимозависимость и преемственность решений;

- создать условия для установления оптимального сочетания децентрализации и централизации в регулировании и управлении промышленным развитием страны, регионов и секторов промышленности;
- обеспечить взаимодействие и координацию участников процесса формирования и реализации промышленной политики: субъектов и объектов регулирования промышленной деятельности, а также общественных наблюдателей за реализацией промышленной политики и лиц (органов, организаций), гарантирующих выполнение взятых участниками процесса обязательств; обеспечить взаимодействие субъектов, объектов и гарантов регулирования промышленной деятельности;
- определить порядок формирования, реализации, мониторинга и контроля решений в сфере регулирования промышленного производства;
- обеспечить всестороннюю поддержку субъектов промышленной деятельности со стороны органов государственной власти и муниципального управления.

4.6. В качестве основных документов промышленной политики предлагаются:

- «Национальная промышленная доктрина» – базовый документ, определяющий основные направления функционального, инфраструктурного и институционального развития промышленности на десятилетний период, а также содержащий оценку факторов и результатов промышленного развития за предшествующий период;
- «Концепция развития промышленности Российской Федерации», содержащая основные принципы формирования промышленной политики в Российской Федерации, основные направления развития промышленности, проблемы и трудности в развитии промышленной деятельности на пятилетний срок и меры по их преодолению.
- «Программа развития промышленности», определяющая конкретные ориентиры развития промышленности, систему мероприятий по их достижению на планируемый год;
- «Национальный доклад о ходе и результатах реализации Промышленной доктрины, Концепции развития промышленности и Программ развития промышленности» в предшествующий период.

4.7. В целях организации эффективного взаимодействия органов государственной власти и субъектов промышленной политики при Правительстве Российской Федерации создается «Национальный промышленный совет», в состав которого по согласованию включаются также представители научно-экспертного сообщества, предпринимательского сообщества, общероссийских общественных организаций.