

УДК 332.142

*Г.Б. Коровин***ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ  
В ИНДУСТРИАЛЬНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ\***

В статье рассматриваются вопросы развития законодательства в области промышленной политики федерального и регионального уровней. Государство в нашей стране играет системообразующую роль при формировании нормативно-правовой среды промышленного развития. С начала 2000-х гг. и до 2015 г., в условиях слабого законодательного регулирования промышленной политики со стороны федеральных органов власти, получили развитие законодательные инициативы регионов. Особое значение вопросы промышленной политики имеют для индустриальных регионов РФ.

Систематизация и детальный анализ структуры и содержания значительного количества региональных нормативных, программных и стратегических документов промышленного развития позволили выявить их ключевые особенности. Оценено соответствие законодательной базы современным тенденциям промышленного развития, среди которых новая индустриализация, импортзамещение, смена модели развития отечественной экономики, внедрение концепции мультисубъектной промышленной политики.

Для оценки результативности региональной промышленной политики были использованы динамический анализ статистики индустриальных регионов РФ и метод сопоставлений. Проанализированы динамика экономического развития, структурные характеристики промышленности и социальные показатели индустриальных регионов.

*Ключевые слова:* промышленность, региональная экономика, индустриальный регион, промышленная политика, закон о промышленной политике, мультисубъектная промышленная политика.

Промышленная политика, понимаемая как деятельность государства, направленная на изменение отраслевой структуры экономики, не получает единогласной поддержки со стороны экономистов и является одной из наиболее обсуждаемых и спорных концепций в научном и практическом сообществе [1-7]. Со стороны западных стран, пересматривающих концепцию развития своей промышленности, эта тематика тоже сохраняет актуальность, подтверждение чему можно найти в научных публикациях, в докладах ОЭСР (например, *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons* (2014); *Beyond Industrial Policy Emerging Issues and New Trends* (2013) и Европейской Комиссии (например, *Cross-sectoral analysis of the impact of international industrial policy on key enabling technologies* (2011).

Основная тема ее критики – недостаточная эффективность государственного вмешательства. Во многом это вызвано несовершенством законодательной базы, лоббизмом и, как следствие, противоречивостью и непоследовательностью [8]. С множеством похожих проблем реализация промышленной политики сталкивается и на региональном уровне [9; 10].

В то же время реализация концепции свободного рынка, отсутствие государственного регулирования экономики, отказ от активной научно-технической и промышленной политики, как правило, приводят к снижению конкурентоспособности государства, его эффективности и безопасности. Многие страны продолжают уделять значительное внимание стимулированию развития приоритетных промышленных отраслей, реализации промышленной политики в том или ином виде на постоянной основе [11].

Проведение промышленной политики для России, по нашему мнению, является необходимым условием формирования и развития экономики, конкурентоспособной в условиях мирового рынка. Дополнительный научный и практический интерес к проблеме формирования промышленной политики в нашей стране вызван переоценкой результатов либеральных реформ, неспособностью промышленности противостоять кризисным явлениям, влиянием новых мировых тенденций в технологической сфере [12], актуализацией в стране процессов индустриализации нового типа.

В 2014 г. государство ответило на развитие общественной дискуссии по поводу развития промышленности принятием закона № 488-ФЗ «О промышленной политике в РФ» [13]. Региональные

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 16-06-00403.

органы власти отреагировали принятием и корректировкой нормативно-правовой базы в сфере промышленного развития. Эти события дали возможность провести анализ произошедших изменений законодательства о промышленной политике и провести обобщенную оценку его результативности.

К *целям* промышленной политики в принятом в 2014 г. Федеральном законе отнесено формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечение безопасности государства, обеспечение занятости и повышение уровня жизни граждан. Странно, на наш взгляд, выглядит то, что в целях не говорится о целенаправленном изменении структуры экономики, ускоренном развитии отдельных приоритетных секторов экономики, наиболее перспективных видов деятельности и технологических направлений.

Перечень *задач* промышленной политики достаточно широк и отражает пути и способы достижения целей: создание и развитие инфраструктуры, создание конкурентных условий деятельности, стимулирование внедрения результатов интеллектуальной деятельности, стимулирование повышения эффективности, увеличение выпуска продукции с высокой долей добавленной стоимости, поддержка технологического перевооружения, снижение риска чрезвычайных ситуаций, обеспечение технологической независимости.

Среди *принципов* промышленной политики можно отметить принцип информационной открытости при разработке промышленной политики и применении мер стимулирования промышленной деятельности. Принцип доступности информации дополняется декларацией равенства прав субъектов промышленной деятельности на получение мер государственной поддержки. Декларация этих принципов позволяет надеяться на повышение справедливости механизма доступа предприятий к предлагаемым мерам поддержки.

Принятый документ регламентирует деятельность сравнительно новых институтов стимулирования промышленного развития. В законе определена возможность РФ и субъектов создавать *государственные фонды развития промышленности* в целях осуществления финансовой поддержки субъектов промышленной деятельности. Поддержка может быть оказана, в том числе, в виде займов, грантов, взносов в уставный капитал, финансовой аренды (лизинга) за счет средств федерального бюджета и иных источников. Фонды развития промышленности базируются на проектном финансировании. Такой тип финансирования, при условии конкурентного отбора, дает шанс российским предприятиям получить средства для реализации наиболее эффективных проектов. Кроме того, деятельность таких фондов позволит обеспечить реинвестирование средств, полученных от реализации проектов.

Создаваемая *государственная информационная система промышленности* потребует привлечения существенных ресурсов, как со стороны государства на федеральном и региональном уровнях, так и со стороны производителей. При достаточной эффективности такая информационная система может стать существенным элементом информационной инфраструктуры промышленности, позволит упорядочить информацию о технологиях и видах продукции.

По *специальному инвестиционному контракту*, возможность заключения которого предусмотрена в законе, инвестор может стать реципиентом мер стимулирования в ходе модернизации производства и освоения новых видов продукции. В законе отдельно заявлена *поддержка научно-технической и инновационной деятельности* при осуществлении промышленной политики. Кроме этого, в качестве поддержки предусмотрено развитие кадрового потенциала, информационно-консультационная поддержка, поддержка в области внешнеэкономической деятельности, стимулирование производства промышленной продукции при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

*Территориальный аспект* учитывается при формировании индустриальных промышленных парков и промышленных кластеров. Создание и стимулирование развития на территориях субъектов РФ промышленных парков и кластеров осуществляется с учетом стратегии и схем пространственного развития РФ ее и субъектов.

Принятый федеральный закон подвергся во многом справедливой критике, которая касается отсутствия системного и гибкого подхода, учета новой индустриализации, в рамках которой одни отрасли нуждаются в модернизации, другие – в восстановлении, третьи – в воссоздании. Отмечается ряд «пробелов» в законе, связанных с согласованием программ развития разного уровня, поддержкой малого и среднего промышленного предпринимательства, регулированием некоторых институтов промышленно-инновационного развития, определением полномочий субфедеральных уровней власти, отсутствием в законе положений, касающихся государственно-частного партнерства, процессов импортозамещения и т. д. [14-16]. Возникают вопросы о возможности равноправного доступа к льго-

там [17]. Было отмечено, что закон в основном направлен на повышение эффективности промышленности в рамках укрупнившейся многоукладной структуры [18].

Следовало более четко обозначить, что ключевым звеном стратегии модернизации является восстановление промышленного потенциала страны на качественно новой основе, осуществление курса «новой индустриализации» [14]. Предлагается дополнить круг задач закона такими, как обеспечение устойчивого динамичного развития промышленности, опережающего роста ее высокотехнологичных производств; активизация процессов формирования прогрессивной структуры промышленности региона; создание благоприятных условий для приращения и эффективной реализации человеческого капитала и др. [19].

Мы бы хотели отметить, что федеральный закон не регламентирует решение проблемы консолидированного *выбора приоритетов* промышленной политики. Вместе с тем, на наш взгляд, это одна из важнейших проблем, решение которой будет определять сущность, методы и используемые инструменты промышленной политики. Система приоритетов в современных условиях должна не только соответствовать стратегическим целям государства, но и отражать интересы субъектов промышленной политики, учитывать наиболее существенные тенденции развития промышленности в России и в мире, соответствовать критически важным направлениям развития технологий и выбранному вектору новой индустриализации.

Именно выбор приоритетов промышленной политики, зачастую подвергается критике со стороны экспертного сообщества. На данный момент остается ограниченным доступ для некоторых заинтересованных в промышленной политике групп к ее формированию, нет понятных правил конкуренции таких групп. Создание *механизмов межсубъектного взаимодействия* сделает возможным формирование промышленной политики «снизу», то есть с учетом интересов широкого круга малых и средних производственных структур. Ограничение доступа новых заинтересованных игроков к разработке промышленной политики, к определению ее приоритетов часто называют одним из главных препятствий на пути ее реализации [1]. Партнерство промышленных структур и государства на неравноправной основе несет в себе риски несправедливого перераспределения результатов и часто ведет к формированию общей ситуации недоверия между органами власти и предпринимателями. Прямые меры поддержки, например финансовые субсидии, эффективны только при высокой эффективности управленческого аппарата и государственного управления. В то время как усиленный контроль со стороны государства, абсолютное стремление к достижению заложенных в программах развития промышленности показателей, излишний объем отчетности не привлекают эффективные частные структуры с инновационными, зачастую довольно рискованными проектами. В принятом федеральном законе зафиксировано особое положение военно-промышленного комплекса, предоставление отдельных льгот и возможностей отечественному ОПК и сосредоточенность на обеспечении безопасности государства. Это можно определить как пример «захвата» механизма выработки приоритетов промышленной политики без учета широкого круга заинтересованных групп.

С одной стороны, принятый ФЗ представляет собой рамочный закон, определяющий цели, задачи, полномочия субъектов и контуры инструментов промышленной политики. Его содержательное наполнение, вероятно, будет формироваться в ходе деятельности по применению этого закона и разработки дополняющей нормативно-правовой базы. С другой стороны, в законе уже прослеживается принятый приоритет промышленной политики, который связан с безопасностью и развитием оборонно-промышленного комплекса.

Органы власти в отдельных регионах РФ, несмотря на отсутствие федерального закона о промышленной политике, в 2000-х гг. принимали собственные законодательные акты, регулирующие вопросы промышленного развития. Эти законы обладали значительным разнообразием, а в конце 2014 г. и в 2015 г. были откорректированы с учетом принятого федерального закона.

В ходе нашего исследования были проанализированы законы о промышленной политике в регионах, имеющих значительный потенциал в обрабатывающей промышленности, доля обрабатывающих производств в ВРП которых в 2004–2012 гг. составляла более 25 %. В качестве критерия отнесения к индустриальным регионам намеренно не использовалась доля всей промышленности в ВРП, поскольку в этом случае к числу индустриальных регионов автоматически относились бы сырьевые регионы РФ с высокой долей добывающего сектора (Тюменская, Оренбургская, Кемеровская, Томская, Магаданская, Сахалинская области, Республики Коми, Татарстан, Удмуртия, Саха и др.) [20]. В качестве источника данных для исследования использовалась информация государственной региональной статистики. Всего на данный момент из 28 рассматриваемых индустриальных регионов

законы о промышленной политике приняты в 16 регионах, причем только в 9 из них законы имеют актуальные редакции (конец 2014 г. и позже). Кроме того, в 6 регионах разработаны и внесены в региональные законодательные собрания проекты законов о промышленной политике.

Основные *понятия и термины*, используемые в региональных законах, принятых в 2014–2015 гг., как правило, применяются в том значении, в каком они определены Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации». Спектр *целей* промышленной политики в региональных законах достаточно широк и зачастую повторяет цели, поставленные в федеральном законе: формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития; обеспечение высокого уровня занятости населения, обеспечение безопасного развития. Среди целей встречаются и такие, как сбалансированное, стабильное и инновационное развитие отраслей промышленности; увеличение доходной части областного и местных бюджетов; развитие внутриобластной кооперации (Кировская область); развитие и эффективное использование научно-промышленного потенциала (Московская область); вывод региона из дотационных в самодостаточные за счет создания условий для развития промышленности и предпринимательства (Ивановская область); повышение эффективности экономики и качества жизни населения области за счет обеспечения благоприятных условий для развития субъектов промышленной деятельности (Нижегородская область); обеспечение стабилизации промышленного производства; создание высокоэффективной структуры промышленного производства; создание условий для увеличения объемов реализации промышленной продукции на основе производства высокотехнологичной, наукоемкой, конкурентоспособной продукции, пользующейся спросом на внутреннем и внешнем рынках (Республика Башкортостан). К целям промышленной политики Липецкой области отнесены инновационное, научно-техническое развитие промышленности, ее модернизация и диверсификация, а также развитие особых экономических зон промышленно-производственного типа, индустриальных парков, кластеров. Законы отдельных регионов, например Владимирской и Челябинской областей, вообще не имеют в своей структуре описания целей и задач промышленной политики. Выглядит нелогичным отсутствие среди целей политики изменения структуры региональной экономики, что, по мнению большинства исследователей, должно являться основной ее целью.

Закон предусматривает в соответствии с целями промышленной политики постановку достаточно широкого перечня задач, которые можно объединить в группы:

- создание и развитие современной промышленной инфраструктуры;
- стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности к внедрению интеллектуальных результатов деятельности, эффективному использованию ресурсов, повышению производительности труда, использованию новейших технологий;
- поддержка технологического перевооружения, увеличения выпуска продукции с высокой долей добавленной стоимостью и ее экспорта;
- обеспечение безопасности и технологической независимости.

В региональных законах можно встретить и такие задачи, как формирование и реализация мер, направленных на противодействие незаконному обороту промышленной продукции, в том числе контрафактной продукции; развитие научно-технического, инновационного и кадрового потенциалов; оптимизацию структуры промышленности области, а также развитие сбалансированных межотраслевых производственных взаимоотношений (Ульяновская область); формирование конкурентных, по сравнению с иностранными государствами, условий (Пермский край).

Значительную и одну из самых важных частей закона о промышленной политике занимают *меры поддержки субъектов промышленной деятельности*. Индустриальные регионы вынуждены применять множество мер или инструментов поддержки промышленности, которая является базой, обеспечивающей их социально-экономическое развитие. Предусмотрен широкий спектр мер поддержки субъектов промышленной деятельности, которые можно объединить в несколько групп:

- финансовые – все виды субсидирования промышленной деятельности, льготное кредитование, инвестирование, предоставление субсидий на создание или модернизацию промышленной инфраструктуры, а также на освоение производства промышленной продукции (закреплены в 18 региональных законах);
- налоговые – все виды рассрочек и отсрочек налоговых платежей в бюджет области, инвестиционный налоговый кредит (закреплены в 15 региональных законах);
- региональный госзаказ – госзакупки, нормирование в сфере закупок инновационной продукции, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд (закреплены в 7 региональных законах);

- предоставление государственных гарантий (закреплены в 9 региональных законах);
- региональный протекционизм – меры по защите региональных рынков, стимулирование внутрирегиональной кооперации, импортозамещения (закреплены в 12 региональных законах);
- имущественные – участие в уставном капитале, снижение арендной платы или смягчение иных условий пользования государственным имуществом, управление процессами приватизации (закреплены в 12 региональных законах);
- инфраструктурные – развитие инфраструктуры, тарифные льготы для субъектов промышленной деятельности, развитие научно-технической и инновационной инфраструктуры, содействие в формировании рынка ценных бумаг (закреплены в 13 региональных законах);
- кадровые – содействие развитию материальной базы профессиональных образовательных организаций; участие в разработке основных образовательных программ; помощь в учебной, научно-методической деятельности (закреплены в 15 региональных законах);
- информационные и консультационные – ведение и финансирование издания каталогов, справочников, бюллетеней, баз данных, сайтов, организация и содействие проведению выставок, ярмарок, конференций, оплата консультационных услуг по проведению сертификации производства (закреплены в 20 региональных законах);
- представление и отстаивание интересов региональной промышленности на федеральном и международном уровнях – содействие в участии в федеральных адресных инвестиционных программах; содействие в расширении рынка сбыта; содействие развитию регионального, межрегионального и международного сотрудничества (закреплены в 12 региональных законах).

В ходе исследования проведена систематизация структуры и содержания действующих и разрабатываемых законов о промышленной политике в индустриальных регионах РФ. Рассматривались законы, в актуальной (на конец 2015 г.) редакции. По итогам обобщения регионального законодательства можно заметить существенное ее разнообразие, даже в части названия, например, в Волгоградской области закон, регулирующий промышленное развитие называется «О развитии промышленности на территории Волгоградской области», в Свердловской области – «Об отдельных вопросах реализации в Свердловской области промышленной политики РФ».

Отдельные из рассматриваемых нами индустриальных регионов, не имея законов о промышленной политике, активно применяют такие инструменты стимулирования промышленного развития как государственные программы, создают индустриальные парки, промышленные кластеры, стимулируют развитие сетевого взаимодействия субъектов промышленности. В качестве примера можно привести такие, как государственная подпрограмма «Развитие промышленности Астраханской области и повышение ее конкурентоспособности на 2015–2020 годы», особая экономическая зона промышленно-производственного типа, Инженерный научно-промышленный совет при губернаторе и Совет по модернизации и технологическому развитию в Астраханской области, индустриальные парки, Совет по промышленной политике Вологодской области, госпрограмма «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности (2013–2020годы)», Инвестиционный совет в Республике Марий Эл, Совет по улучшению инвестиционного климата, Координационный Совет по инновационной деятельности в Республике Мордовия, Межведомственная рабочая группа по вопросам реализации инвестиционных проектов на территории Московской области, Общественный совет при министерстве промышленности и ТЭК Тульской области, Совет по улучшению инвестиционного климата развитию промышленности и конкуренции, Общественный совет при департаменте промышленной политики Ярославской области и др.

Ряд регионов не приняли закона о промышленной политике, однако в них были приняты концепции промышленной политики (например, Республика Мордовия, Астраханская область) и программы развития промышленности (например, Республика Марий Эл), функционируют институты по координации промышленного развития, что в целом позволило добиться значительных успехов в развитии и структурных преобразованиях своей промышленности. Во многих регионах концепция развития промышленности не принимается отдельным документом, но в значительной мере входит в концепции социально-экономического развития (Чувашская Республика, Кировская, Нижегородская, Ульяновская, Омская области, Красноярский и Пермский край и др.)

Заметны территориальные особенности развития законодательной базы. Например, в Северо-Западном федеральном округе в регионах разработаны во многом схожие проекты законов о промышленной политике (Ленинградская, Вологодская, Мурманская области). В Сибирском федеральном округе, при достаточно развитой промышленности, Красноярский край, Омская и Иркутская области законов о промышленной политике и отдельных концепций промышленного развития не имеют.

Заметна тенденция к унификации законодательной базы регионов, проявившаяся в 2014–15 гг. Это объясняется необходимостью соответствия норм региональных законов федеральному. Интересным фактом является разнообразие декларируемых в законах целей и задач промышленной политики. В отдельных регионах цели промышленной политики подменены или смешаны с задачами (путями достижения целей). На наш взгляд, текущие цели и задачи промышленной политики (региона) должны формулироваться в рамках общефедеральной концепции, исходя из состояния промышленности региона, возможных траекторий (сценариев) ее развития и актуальных взвешенных социально-экономических, технологических, производственных и иных приоритетов развития, сформированных в результате тесного взаимодействия субъектов промышленной деятельности и иных важнейших «групп интересов» промышленного развития.

Отличаются разнообразием сформированные в регионах институты обеспечения взаимодействия заинтересованных в развитии промышленности групп интересов – Совет директоров промышленных предприятий при губернаторе Пермского края, Военно-промышленная комиссия при правительстве Ульяновской области, Совет главных конструкторов при губернаторе Свердловской области и т. д. Особенностью закона Липецкой области является закрепление нормы об особых экономических зонах регионального уровня.

Одной из особенностей современных федерального и региональных законов о промышленной политике является декларация того, что субъекты промышленной деятельности и инфраструктуры входят в круг разработчиков промышленной политики, однако в тексте закона отдельными статьями (как органы государственной власти и местного самоуправления) их участие не регламентировано. Упоминание об этой возможности, как правило, ограничивается участием в совещательных органах и декларацией о необходимости привлечения субъектов деятельности в сфере промышленности к участию в формировании и реализации промышленной политики. В статьях некоторых региональных законов предусматривается возможность обсуждения с заинтересованными субъектами параметров промышленной политики или механизмов ее реализации, возможность участия в координационном совете по промышленной политике или выдвижение инициатив. Таким образом, можно отметить, что основной подход к формированию промышленной политики в федеральном и региональном законодательстве остается субъект-объектным, где доминирующую роль продолжает играть государство.

В то же время, по мнению ряда специалистов, вектор развития промышленной политики должен быть направлен на переход от государственной промышленной политики к *мультисубъектной*, вне зависимости от экономической модели государства, от преобладания элементов вертикальной или горизонтальной промышленной политики, от доминирующих механизмов осуществления. Наблюдаемый в рассмотренном законодательстве подход характеризуется повышенным риском неудач в ходе реализации промышленной политики, особенно в условиях высокого уровня коррупции и недостаточно сильного политического режима [21].

Многие исследователи отмечают, что в современных условиях повышается значимость выстраивания конструктивных и справедливых взаимоотношений государства с бизнесом и расширяется привлечение экспертного сообщества, институтов гражданского общества к выработке согласованных приоритетов промышленной политики [22]. Академик РАН В.М. Полтерович также среди важнейших принципов организации успешной промышленной политики выделяет достаточную меру децентрализации, которая, с одной стороны, подразумевает возможность принятия важных решений на локальном уровне без одобрения «сверху», с другой – предполагает участие представителей бизнеса и общества в процессах составления планов, инициации и отбора проектов [23].

В.Е. Дементьев также отмечает в «Законе о промышленной политике РФ» направляющую роль государства при снижении внимания к координации решений экономических субъектов. По его мнению, успехи восточноазиатских стран объясняются не тем, что они больше других тратят на промышленную политику, а наличием плотной сети координации, обеспечивающей обмен информацией между правительством и бизнесом, с одной стороны, и между фирмами – с другой. В то же время в текущем законодательстве роль экспертного сообщества ограничена предоставлением необходимых для составления прогнозов данных [12]. На наш взгляд, указанная проблема является одной из наиболее важных на сегодняшний день и должна быть решена в ходе доработки федерального и регионального законодательства о промышленной политике.

Одной из целей исследования являлась проверка *гипотезы о влиянии принятия закона о промышленной политике на ключевые параметры развития региона* в экономическом, социальном и

структурном аспектах. Результативность промышленной политики, безусловно, зависит от качества «содержательного наполнения», практики применения и доступности ресурсов для реализации разработанной законодательной базы промышленной политики. Однако, на наш взгляд, факт существования региональной закона о промышленной политике, должен оказывать влияние (возможно, через опосредованные связи) на ключевые показатели социально-экономического и промышленного развития в регионе. В этом заключается выдвигаемая гипотеза, которую мы проверили с использованием структурного анализа региональной статистики и метода сопоставлений.

Была проведена оценка влияния времени действия в регионе закона о промышленной политике на динамику региональных показателей физического объема ВРП, долю обрабатывающих производств в ВРП, долю промышленности в ВРП, уровень заработной платы и уровень занятости населения исходя из собственных исследований и данных государственной статистики.

### Средние показатели социально-экономического развития индустриальных регионов РФ (2004–2014 годы)

	Регион	Средний индекс физического объема ВРП, %	Средний прирост (падение) доли обрабатывающих производств в ВРП, %	Средний прирост (падение) доли промышленности в ВРП, %	Среднегодовой прирост заработной платы, %	Средний прирост уровня занятости населения, %
1	Астраханская область	106,03	-1,97	-0,10	10,69	0,43
2	Владимирская область	103,28	-0,29	-0,40	11,21	0,51
3	Волгоградская область	101,81	0,60	0,31	11,26	0,38
4	Вологодская область	101,05	-1,23	-1,19	10,38	0,33
5	Ивановская область	102,20	-1,08	-1,27	12,63	0,19
6	Иркутская область	106,15	-0,91	0,39	9,44	0,25
7	Калужская область	106,89	0,73	0,56	12,58	0,35
8	Кировская область	101,88	0,22	0,05	10,74	-0,11
9	Красноярский край	104,09	-1,96	-0,73	9,06	0,08
10	Ленинградская область	105,34	-0,77	-0,64	10,98	0,43
11	Липецкая область	103,14	-2,96	-2,86	10,54	0,53
12	Московская область	105,19	-0,72	-0,74	13,02	0,23
13	Мурманская область	99,81	-1,10	-1,40	8,30	0,67
14	Нижегородская область	103,56	-0,24	-0,17	9,62	0,54
15	Новгородская область	104,04	0,08	-0,11	11,43	0,47
16	Омская область	103,13	-1,67	-1,59	13,83	0,83
17	Пермский край	103,69	0,54	0,64	7,61	0,11
18	Республика Башкортостан	105,73	0,67	-0,39	11,38	0,32
19	Республика Марий Эл	105,48	0,38	0,10	12,55	0,31
20	Республика Мордовия	104,88	-0,20	-0,28	11,93	0,67
21	Рязанская область	103,93	0,26	0,15	12,46	0,12
22	Самарская область	102,30	-0,73	-0,28	9,02	0,21
23	Свердловская область	105,39	-0,88	-1,18	11,00	0,29
24	Тульская область	104,77	-0,16	-0,33	10,86	0,31
25	Ульяновская область	103,82	-0,36	-0,34	9,68	0,70
26	Челябинская область	103,59	-1,40	-1,40	10,44	0,62
27	Чувашская республика	102,64	0,12	0,04	12,57	0,79
28	Ярославская область	103,56	-1,17	-1,40	10,35	0,29
	Среднее значение	103,83	-0,58	-0,52	10,91	0,39

Примечание. Рассчитано автором на основе данных Росстата (URL: <http://www.gks.ru/>).

При расчетах (см. табл.) использовались не подушевые, а абсолютные показатели динамики отраслей промышленности и ВРП, поскольку межрегиональная миграция и привлечение рабочих и специалистов в регион на постоянной основе может сглаживать изменение удельных показателей. Абсолютные показатели роста ВРП и добавленной стоимости в промышленности позволяют оценить динамику развития региона, в том числе, и за счет привлечения трудовых ресурсов из других регионов.

В первую очередь мы попытались выявить зависимость между сроком действия закона о промышленной политике в регионе и средним за 2004–2014 гг. индексом роста физического объема ВРП. По этим показателям наблюдается слабая зависимость, есть ряд регионов, показатели которых не соответствуют общей логике. Это и Волгоградская область, которая демонстрирует один из самых низких показателей роста ВРП, и Иркутская, Астраханская, Ивановская области и другие регионы, которые показывают высокие темпы роста ВРП, несмотря на отсутствие закона о промышленной политике. На наш взгляд, это можно объяснить обобщающим характером показателя ВРП, который может отражать высокие темпы роста за счет непроизводственного сектора.

Во второй группе сопоставлений мы попытались выявить зависимость между региональным законодательством и структурными параметрами экономики. Первым параметром послужила доля видов экономической деятельности, которые традиционно относят к промышленности – сумма видов деятельности по добыче полезных ископаемых; обрабатывающих производств; производства и распределения электроэнергии, газа и воды. В целом нужно отметить зависимость динамики доли промышленности в ВРП от длительности действия закона о промышленной политике. Если не принимать во внимание Иркутскую область и Республику Марий Эл, то следует отметить, что положительной средней динамики роста доли промышленности в ВРП удалось достичь только регионам, использующим закон о промышленной политике 10 и более лет.

В общую логику не укладываются Челябинская и Липецкая области (имеют худшие показатели из рассматриваемых регионов) и Республики Мордовия и Марий Эл. Можно выделить два своеобразных кластера: в первый входят регионы, имеющие законодательную базу промышленной политики и положительные темпы роста доли обрабатывающей промышленности – Калужская и Волгоградская области, Республика Башкортостан и Пермский край; в другом кластере находятся регионы, не принявшие закон о промышленной политике и испытывающие сжатие перерабатывающего сектора – Иркутская, Ленинградская, Свердловская, Мурманская, Ярославская, Вологодская области. Такая зависимость может указывать на эффективность воздействия на структуру промышленности принятых в регионах законов. Может существовать и обратная связь, которая указывает на то, что регионы с повышенной динамикой доли обрабатывающих отраслей уделяют дополнительное внимание законодательному оформлению применяемой промышленной политики.

Вместе с тем есть и исключения: Липецкая область, в которой закон о промышленной политике работает достаточно длительное время, но наблюдается снижение доли видов экономической деятельности, относящихся к обрабатывающей промышленности. Такие регионы, как Республика Марий Эл и Чувашская Республика демонстрируют высокий рост доли обрабатывающих производств, не уделяя при этом значительного внимания разработке законодательства о промышленной политике. Безусловно, такие отклонения могут объясняться рядом общеэкономических причин, которые оказывают определяющее влияние на структуру промышленности.

Важнейшими целями промышленной политики являются уровень занятости населения и уровень жизни. Выполненное в соответствии с принятым подходом сопоставление срока действия закона о промышленной политике и среднего роста заработной платы показывает крайне низкую, трудноуловимую зависимость.

Применение указанного подхода к показателю уровня занятости показало, что его рост не зависит от действия законов о промышленной политике. Это можно объяснить рядом факторов, в числе которых высокая занятость населения в индустриальных регионах, низкий уровень производительности труда, мобильность населения. В этой связи, вероятно, можно предположить, что существует опосредованное и отложенное во времени действие промышленной политики в регионах на повышение уровня занятости и доходов населения.

Проведенное исследование, с учетом ряда допущений, позволяет говорить о заметной результативности законодательства о промышленной политике, которая выражается в ускоренном развитии промышленности региона в целом и перерабатывающей отрасли в частности. Мы понимаем, что принятие закона о промышленной политике не означает фактического проведения органами власти актив-

ной промышленной политики в регионе, но сам факт его разработки и принятия отражает повышенный уровень внимания к этой тематике и в обществе, и органах власти. Возможно, в дальнейшем будет проведена уточненная оценка результативности региональных законов. Проведенное сопоставление не дает однозначного ответа на вопрос о направлении выявленных статистических связей. Определенные допущения были и в используемой фактической информации. В некоторых регионах в рассматриваемый период законы о промышленной политике, действовавшие с начала 2000-х гг., были отменены и впоследствии были приняты новые. Кроме того, Пермский край до объединения был представлен в статистике в виде Пермской области.

Нам удалось подвести своеобразные итоги социально-экономического развития регионов в условиях разнообразия региональной нормативно-правовой базы промышленной политики. Результаты исследования могут быть использованы при обосновании необходимости формирования и развития законодательной базы региональной промышленной политики.

### Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 16-06-00403

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кузнецов Б.В., Симачев Ю.В. Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. №2 (22). С. 152-178.
2. Рыбаков Ф.Ф. Промышленная политика России: история и современность. СПб.: Наука. 2011. 189 с.
3. Минакир П.А. Промышленная политика // Журнал Новой экономической ассоциации // 2014. №2 (22). С. 180-185.
4. Попов В.В. Промышленная политика – как определить отрасли, которые надо поддерживать // Журнал Новой экономической ассоциации // 2014. №2 (22). С. 186-190.
5. Плотников В.А., Вертакова Ю.В. Импортзамещение: теоретические основы и перспективы реализации в России // Экономика и управление. 2014. № 11 (109). С. 38-47.
6. Бодрунов С.Д., Гринберг Р.С., Сорокин Д.Е. Реиндустриализация российской экономики: императивы, потенциал, риски // Экономическое возрождение России. 2013. № 1 (35). С. 19-49.
7. Рязанов В.Т. Время для новой индустриализации: перспективы России // Экономист. 2013. № 8. С. 3-32.
8. Шаститко А. Зачем конкурентная политика, если есть промышленная? // Экономическая политика. 2014. № 4. С. 42-59.
9. Татаркин А.И., Романова О.А. Промышленная политика: генезис, региональные особенности и законодательное обеспечение // Экономика региона. 2014. № 2. С. 9-21.
10. Бабкин А.В., Бахмутская А.В., Кудрявцева Т.Ю. Разработка эффективного механизма промышленной политики региона // Экономическое возрождение России. 2013. № 4 (38). С. 204-212.
11. Dani Rodrik The Return of Industrial Policy // Project Syndicate. URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy>
12. Дементьев В.Е. Об ориентирах промышленной политики // Журнал Новой экономической ассоциации // 2014. №2 (22). С. 195-200.
13. Толкачев С. Закон «О промышленной политике в Российской Федерации»: от обороны к наступлению // Эксперт-онлайн. 09.11.2014. URL: [http://expert.ru/2014/11/11/zakon-o-promyishlennoj-politike-v-rossijskoj-federatsii\\_-ot-oboronyi-k-nastupleniyu/](http://expert.ru/2014/11/11/zakon-o-promyishlennoj-politike-v-rossijskoj-federatsii_-ot-oboronyi-k-nastupleniyu/)
14. Бухвальд Е.М. Закон о промышленной политике принят: а будет ли промышленность в России? // Теория и практика общественного развития. 2015. № 5. С. 23-31.
15. Винслав Ю.Б. Федеральный закон о промышленной политике: снова об актуальности законодательной новации как таковой, о системных изъянах и направлениях доработки конкретной версии документа // Российский экономический журнал. 2015. № 3. С. 70-75.
16. Щанкин С.А. Основные приоритеты промышленной политики // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 13 (388). С. 47-59.
17. Бакашин П.Е. Анализ закона «О промышленной политике Российской Федерации» // Российское предпринимательство. 2015. Т. 16, № 20. С. 3359-3368.
18. Матвеева В.М. Проект федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации»: тенденции, проблемы, эффективность // Вестн. Моск. гос. обл. гуман. ин-та. Серия: История, философия, политология, право. 2014. Т. 1, № 1-1 (1). С. 7-11.
19. Рисин И.Е. Сильные и слабые стороны правовой базы промышленной политики в России // Регион: системы, экономика, управление. 2015. № 3 (30). С. 193-195.

20. Акбердина В.В., Сергеева А.С. Индустриальные регионы России: сравнительный анализ // Вестник Забайкальского государственного университета. 2015. № 7 (122). С. 98-117.
21. Altenburg T. Industrial Policy in Developing Countries. Bonn, 2011. 101 p.
22. Романова О.А., Стариков Е.Н. Изменение вектора промышленной политики и возможности инновационного развития индустриальных регионов // Экономика региона. 2015. №3. С. 322-333
23. Полтерович В.М. Промышленная политика: рецепты или институты // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2 (22). С. 190-195.

Поступила в редакцию 22.01.15

*G.B. Korovin*

#### **LEGISLATIVE REGULATION OF THE INDUSTRY DEVELOPMENT IN INDUSTRIAL REGIONS OF RUSSIA**

The article is devoted to the questions of the legislation development in the industrial policy of federal and regional levels. The government performs a primary part when forming the standard and legal environment of industrial development in our country. Since the beginning of the year 2000 and till 2015, in the conditions of weak industrial policy concerning the federal legislative regulation regions gained development of their legislative initiatives. Issues of industrial policy have special value for industrial regions of the Russian Federation.

Systematization and the detailed analysis of structure and content of a significant amount of regional normative, program and strategic documents of industrial development allowed to reveal their key features. The author estimates the compliance of legislative base to the current trends of industrial development, among which are: new industrialization, import substitution, change of domestic economy development model, concept of multisubject industrial policy.

The dynamic analysis of industrial regions statistics and the method of comparisons have been used for an assessment of regional industrial policy productivity. Dynamics of economic development, structural characteristics of the industry and social indicators of industrial regions have been estimated.

*Keywords:* industry, regional economy, industrial region, industrial policy, industrial policy legislation, multisubject industrial policy.

Коровин Григорий Борисович,  
кандидат экономических наук, заведующий сектором  
экономических проблем отраслевых рынков  
ФГБУН «Институт Экономики Уральского отделения  
Российской академии наук» (ИЭ УрО РАН)  
620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29  
E-mail: grig\_korovin@mail.ru

Korovin G.B.,  
Candidate of Economics, Head of department  
Institute of Economy the Ural Branch of RAS  
Moskovskaya st., 29, Ekaterinburg, Russia, 620014  
E-mail: grig\_korovin@mail.ru