

Предпринимательское право

УДК 346.5

JEL: К 23

ТЮТЮННИК Игорь Георгиевич¹

¹ Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский просп., 49, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-0992-0666E>.

¹ Тютюнник Игорь Георгиевич, научный сотрудник института промышленной политики и институционального развития департамента корпоративных финансов и корпоративного управления факультета экономики и бизнеса, Финансовый университет, Москва, Россия.

E-mail: tytunnik.igor@rambler.ru

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ¹

Аннотация

Предмет/тема. В статье анализируется правовое обеспечение институционального развития промышленности. При проведении правительственного мониторинга был выявлен ряд негативных факторов, влияющих на эффективность деятельности институтов развития: не соответствует новым национальным целям развития; существенное дублирование функций с федеральными органами исполнительной власти и коммерческими организациями. Следует отметить, что за последние годы Россия столкнулась с новыми вызовами, которые требуют существенной корректировки в работе институтов развития.

Цель и задачи. Проведен правовой анализ правового обеспечения государственного регулирования институциональной поддержки развития промышленности. Основной задачей исследования является юридический анализ проводимого государственного реформирования институтов развития промышленности, которыми выступают нормативные правовые акты.

Методология. В исследовании использован системный метод путем юридического анализа совершенствования нормативной правовой базы обеспечения институциональной поддержки развития промышленности. При этом используются конкретные инструменты государственного регулирования институционального развития промышленности.

Результаты. Рассмотрены основные направления совершенствования правового обеспечения институционального развития промышленности.

Выводы. Сформулированы предложения в нормативную правовую базу правового обеспечения институционального развития промышленности.

Ключевые слова: *нормативная правовая база, промышленность, институт развития, промышленное развитие, государственное регулирование промышленности, совершенствование промышленного законодательства, нормативные правовые акты.*

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Business law

¹ **Igor G Tyutyunnik** Researcher Fellow, Institute of Industrial Policy and Institutional Development, Department of Corporate Finance and Corporate Management, Faculty of Economics and Business, Financial University, Moscow, Russia. E-mail: tytyunnik.igor@rambler.ru

LEGAL SUPPORT OF INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF INDUSTRY

Abstract

Subject / Topic The article analyzes the legal support of the institutional development of industry. The government monitoring revealed a number of negative factors affecting the effectiveness of development institutions: does not correspond to new national development goals; significant duplication of functions with federal executive authorities and commercial organizations. It should be noted that in recent years Russia has faced new challenges that require significant adjustments in the work of development institutions.

Goal / Objectives The legal analysis of legal support of state regulation of institutional support for industrial development is carried out. The main objective of the study is a legal analysis of the ongoing state reform of industrial development institutions, which are normative legal acts.

Methodology The study uses a systematic method by legal analysis of improving the regulatory legal framework for providing institutional support for the development of industry. At the same time, specific instruments of state regulation of the institutional development of industry are used.

Results The main directions of improving the legal support of the institutional development of industry are considered.

Conclusions and Relevance Proposals are given for the regulatory legal framework for the legal support of the institutional development of industry.

Keywords: *regulatory legal framework, industry, development institution, industrial development, government regulation, manufacturing industry, improvement of industrial legislation, regulatory legal acts*

Основным элементом нормативной правовой базы обеспечения институционального развития высокотехнологичных секторов обрабатывающей промышленности является «институт развития».

Деятельность институтов развития регулируется положениями как локальных документов, так и нормативных правовых документов федерального уровня [2, с. 108; 6, с. 43; 8; 9].

С целью повышения эффективности работы институтов Правительство Российской Федерации разработало ключевые показатели оценки их деятельности. КПЭ разделяет на две группы: финансовые и отраслевые. К первой группе относится коэффициент рентабельности инвестированного или собственного капитала (например, доход акционеров). Ко второй группе относятся комплексные показатели деятельности институтов развития (например, экспорт и бюджетная эффективность). Считаю необходимым отметить, что в системе КПЭ отсутствуют характеристики эффективности деятельности институтов развития по достижению национальных целей.

В рамках этого концептуального положения должен быть определен орган координации деятельности институтов по достижению национальных институтов. Деятельность институтов должна быть не пассивной по поддержке тех или иных проектов. Необходима организационная работа по формированию мегапроектов по решению стратегически значимых проблем и отбору их участников. С этой точки зрения опыт ВЭБ.РФ в использовании финансовых инструментов в инвестиционной деятельности недостаточен. Необходимы компетенции институтов развития по стратегическому планированию. Поэтому можно считать, что одна из ключевых задач институтов развития по созданию условий достижения национальных целей не решена. В этой связи формирование ключевых показателей институтов развития возможно только при создании стратегии их действия с указанием количественно и качественно описанных результатов, которые они должны получить с определением сроков их достижения, а также механизма взаимодействия институтов развития с участниками мегапроектов и органами исполнительной власти с формированием их компетенций.

В силу того что стратегическим направлением развития обрабатывающей промышленности является формирование условий для прорывной научно-технологической модернизации, Правительством Российской Федерации особое внимание уделено созданию соответствующих механизмов. В связи с этим в «дорожной карте» существенно пересматриваются функции офиса Национальной технологической инициативы. В частности, на базе этого офиса формируется проектный офис и законодательно определяются механизмы функционирования организационно-технического обеспечения его создания. Проектом предлагается: в целях обеспечения исполнения пункта 2 приложения № 6 «План мероприятий («дорожная карта») по модернизации действующей структуры институтов развития, предусмотрено выделение функций проектного офиса Национальной технологической инициативы».

В 2021 году кабинет министров планирует разработать и внести в Госдуму 153 законопроекта, которые включены в План законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год¹. Документ состоит из шести блоков. Первый нацелен на создание условий для экономического роста. Второй ориентирован на цифровизацию и научно-техническое развитие. Третий подразумевает разработку законопроектов для стимулирования дальнейшего роста отдельных отраслей экономики. Четвёртый блок посвящён развитию институтов социальной сферы и повышению качества жизни. Пятый призван создать

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3683-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год» (вместе с Планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год) / СПС КонсультантПлюс.

условия для сбалансированного регионального развития. Последний и самый большой блок касается повышения качества государственного управления.

В соответствии с упомянутыми блоками нормативная правовая база обеспечения институционального развития промышленности может быть представлена следующими направлениями:

Совершенствование терминологической базы российского законодательства.

Основным документом является Федеральный закон «О промышленной политике»¹. В нем сформулированы цели, задачи, механизмы институциональной поддержки промышленности. Практически в своей деятельности институты развития руководствуются ст. 9 вышеупомянутого закона. В нем указано, что основными формами институциональной поддержки являются финансирование проектов, информационно-консультационные меры по организации деятельности участников инвестиционных и инновационных проектов.

Главная идея реформировать терминологическую базу российского законодательства состоит в замене термина «российский производитель» на термин «российский разработчик». Суть такой перемены в том, чтобы указать, что российским должно признаваться прежде всего то, в чем России принадлежит контроль в части патентного владения технологиями, поясняют в экспертном совете.

Совершенствование документов стратегического планирования в Российской Федерации.

В настоящее время остается неизменной нормативно-правовая база институциональной поддержки [1, с. 114; 5, с. 13].

Особое значение для обеспечения прорывного развития экономики России имеют Сводная Стратегия обрабатывающей промышленности России и Стратегия развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035². В этих документах законодатель разработал систему мер по повышению конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей обрабатывающей промышленности, в том числе станкоинструментальной, как на внутреннем рынке, так и рынке наращивания экспортного потенциала.

Совершенствование системы управления госпрограммами в Российской Федерации.

В настоящий момент ведомства готовят предложения по оптимизации расходов по госпрограммам, отметил представитель Минэкономразвития в ответ на запрос «Ведомостей». «Будем проводить инвентаризацию всех

¹ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «О промышленной политике в Российской Федерации» / СПС КонсультантПлюс.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.11.2020 № 2869-р «Об утверждении Стратегии развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года» / СПС КонсультантПлюс.

госпрограмм целиком, смотреть каждую госпрограмму отдельно и направления расходов, которые в нее погружены, на предмет того, какие меры поддержки там есть, какие расходы формировались по историческому принципу, требуется ли их сохранить. Будем обращать внимание в первую очередь на расходы, которые из года в год имеют низкое кассовое исполнение, и на расходы, которые часто перераспределяются или недоиспользуются», – отметил собеседник «Ведомостей».

Представитель Минэнерго сообщил «Ведомостям», что министерство подготовило предложения о внесении изменений в федеральный проект в части актуализации сроков реализации инвестиционных проектов. Кроме того, Минэнерго проводит реформатирование государственной программы в новый формат в соответствии с поручениями Правительства.

Представитель Минпромторга указал, что эффективность по государственным программам, состоящим из субсидиарных мер поддержки, следует оценивать на основе годового мониторинга за отчетный год. Например, исходя из специфики, часть мероприятий программы «Развитие оборонно–промышленного комплекса» предполагает расходы бюджета именно во второй половине года. «Мониторинг реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» за первое полугодие 2021 г. был направлен в Минфин и Минэкономразвития письмом от 5 августа 2021 г. По итогам первого полугодия доля наступивших контрольных событий по государственной программе составила 85%».

В мае правительство одобрило переход к новой системе управления госпрограммами, которая начнет действовать с 2022 г. В сообщении Правительства отмечалось, что госпрограммы станут проще: уменьшатся в объеме и обретут однородную структуру. Помимо этого, в структуре госпрограмм будет выделена проектная часть (мероприятия с конкретными сроками завершения работ) и процессная (постоянные меры социальной поддержки). Также в госпрограммы включат показатели Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации.

В 2020 г. о необходимости пересмотра госпрограмм заявил глава Счетной палаты Алексей Кудрин. По его словам, госпрограммы оказались устаревшими для сегодняшнего динамичного управления, достижения целей. Кроме того, в прошлом году глава комитета по бюджету Андрей Макаров предлагал вовсе отказаться от этого инструмента, который, по его словам, за 10 лет показал свою неэффективность. С критикой госпрограмм выступал в 2019 г. и помощник Президента Максим Орешкин, занимавший тогда должность министра экономического развития.

Кроме того, проектная деятельность в сфере промышленности Российской Федерации направлена на:

а) наделение Фонда НТИ и Платформы НТИ функциями проектного офиса в соответствующей сфере реализации Национальной

технологической инициативы (в соответствии с Поручением);

б) конкретизацию правил предоставления субсидий на финансовое обеспечение соответствующих мероприятий по реализации НТИ в части включения положений, предусматривающих возможность финансового обеспечения (возмещения) затрат на организационно – техническое обеспечение выполнения передаваемых функций проектного офиса и установление предельного размера такого финансового обеспечения (в случае, если указанные положения в действующей редакции правил предоставления субсидии отсутствуют либо требуют конкретизации).

Включение в Проект норм относительно финансирования организационно–технического обеспечения выполнения передаваемых функций проектного офиса не повлечет увеличения расходов средств федерального бюджета, поскольку указанные положения направлены исключительно на закрепление возможности осуществления финансового обеспечения затрат на организационно–техническое обеспечение в пределах, предусмотренных объемов субсидий и установление предельного размера такого финансового обеспечения. При этом финансирование затрат на организационно–техническое обеспечение будет осуществляться в рамках утвержденных бюджетных ассигнований и доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности направлена на гражданские отрасли обрабатывающей промышленности новой коронавирусной инфекции, в том числе с учетом замечаний и предложений к ранее подготовленным изменениям в государственную программу, а также исходя из необходимости продления срока реализации государственной программы до 2030 года.

В связи с вышеизложенными нормативными документами (указом Президента и распоряжением Правительства Российской Федерации, Минпромторг России предлагает внести следующие изменения:

– в паспорте государственной программы и паспортах подпрограмм государственной программы введен IV этап реализации государственной программы, 2025 – 2030 гг. Объемы бюджетного финансирования приведены в соответствие с проектом закона о бюджете и указаны до 2030 года.

Состав показателей (индикаторов) подпрограммы 7 скорректирован с учетом перехода от экстенсивного развития количества объектов промышленной инфраструктуры к качественному развитию ранее созданных объектов (включая их модернизацию и расширение), наполнению их резидентами и обеспечению ускоренных темпов развития производства резидентов. С точки зрения реализации мер государственной поддержки индустриальных парков и промышленных технопарков, необходимо обеспечить не только рост количества таких объектов, но и наращивать объем введенных в эксплуатацию инфраструктурно обеспеченных и подготовленных производственных площадей. При этом,

учитывая приоритеты промышленной политики в соответствии с национальными целями развития, ключевыми с точки зрения эффекта от развития индустриальных парков и промышленных технопарков, являются показатели объема внебюджетных инвестиций и выпуска промышленной продукции.

При этом исключены показатели, связанные с количеством высокопроизводительных рабочих мест (поскольку современные высокотехнологичные производства предполагают высокую степень автоматизации, существенный экономический эффект может приносить деятельность резидентов, у которых нет необходимости в размещении крупного штата сотрудников. Также следует отметить, что согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 28.09.2020 № 2482-р, в Федеральный план статистических работ включена позиция 26.15 «Информация о деятельности индустриальных (промышленных) парков и промышленных технопарков». С учетом этого Минпромторгом России с 2021 года ежегодно будут предоставляться в Росстат данные для формирования официальной статистики по 16 показателям, включая в том числе показатели по количеству рабочих мест в индустриальных (промышленных) парках и промышленных технопарках, и по налоговым отчислениям резидентов индустриальных (промышленных) парков и промышленных технопарков. Таким образом, мониторинг указанных показателей будет продолжен, однако исключение их из подпрограммы позволит сосредоточить ресурсы, выделяемые в рамках мероприятий подпрограммы, на достижении приоритетных показателей в соответствии с актуальными национальными целями развития.

Разработка Стратегии региональной промышленной политики Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года (далее – Стратегия) осуществляется Министерством промышленности и торговли Российской Федерации в инициативном порядке в целях последующего представления полученного результата Правительству Российской Федерации и подготовки соответствующего акта Правительства Российской Федерации. Предметом Стратегии является сфера государственного управления – региональная промышленная политика, осуществляемая на федеральном уровне.

Целью Стратегии являются стимулирование и координация усилий регионов по сохранению и развитию их промышленного потенциала, формированию современного конкурентоспособного промышленного сектора, обеспечивающего ускорение темпов долгосрочного экономического роста. Целеполагание Стратегии основано на ее предмете (усилия регионов по развитию промышленности), разделении полномочий в сфере промышленной политики (возможности федеральных органов исполнительной власти по стимулированию и координации), дифференциации подходов для различного уровня промышленного развития (сохранение и развитие) и достижении национальных целей

Российской Федерации (формирование конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей экономический рост).

Стратегия включает в себя оценку состояния государственной региональной промышленной политики Российской Федерации и задает приоритеты, направления и задачи деятельности органов государственной власти в пределах их полномочий в сфере региональной промышленной политики, в том числе по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Показатели реализации Стратегии являются показателями государственного управления (включая обеспечение национальной безопасности) в сфере региональной промышленной политики, а способами эффективного их достижения служат механизмы и мероприятия Стратегии.

Комплекс мероприятий Стратегии, обеспечивающий развитие промышленности в субъектах Российской Федерации с учетом ее цели и приоритетов, состоит из шести групп, соответствующих задачам Стратегии:

- по координации усилий регионов по развитию промышленности с учетом технологических и отраслевых приоритетов;
- по привлечению инвестиций в создание современной промышленной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации;
- по выявлению инвестиционных ниш и наращиванию добавленной стоимости за счет производственной кооперации;
- по формированию в регионах с выраженной или создаваемой промышленной специализацией инфраструктуры поддержки промышленной деятельности по применению территориальных инструментов в интересах развития промышленности;
- по вовлечению субъектов Российской Федерации в стимулирование промышленного развития;
- по применению территориальных инструментов в интересах развития промышленности.

Стратегия позволит сохранить и расширить промышленный потенциал в регионах – объектах ее реализации, будет способствовать достижению национальных целей к 2024 году.

В современном отечественном праве отсутствует должное регулирование институтов развития, также в нем отсутствует определение «институтов развития», поэтому необходимым становится принятие соответствующего нормативно–правового акта, закрепляющего теоретико–правовой статус институтов развития [3, с. 116; 4, с. 138; 6, с. 44; 7, с. 59].

Предложения по совершенствованию нормативно–правовой базы обеспечения институциональной поддержки развития высокотехнологичных секторов обрабатывающей промышленности необходимо сформулировать по следующим направлениям.

В стратегиях не разработан механизм системного решения задач по развитию высокотехнологичного сектора обрабатывающей

промышленности. Эти документы по поддержке инициатив по реализации инвестиционных и инновационных проектов направлены на улучшение экономической эффективности отдельных предприятий. В сложившихся условиях необходима разработка механизма по обеспечению потребностей экономики России в сложной высокотехнологичной продукции на основе отечественных, производственных цепочек. В этой связи требуется комплексный подход к реализации основных направлений стратегии. В Стратегии отсутствуют показатели, указывающие на степень обеспечения потребностей отечественной экономики в высокотехнологичной продукции на основе отечественного производства на каждом этапе реализации Стратегии.

Необходимо разработать и принять федеральный закон «Об институтах развития в Российской Федерации», в котором необходимо сформулировать понятие институтов, цели, задачи, функции, направления деятельности, их финансирование и т.д.

Таким образом, совершенствование нормативной правовой базы должно быть основано на комплексном подходе, выражающемся в принятии пакета документов по реализации основных направлений и достижении конкретных результатов с указанием ответственных исполнителей по этим направлениям.

Нормативная правовая база обеспечения институциональной поддержки развития высокотехнологичных секторов обрабатывающей промышленности носит хаотический характер. Отсутствует единый стратегический подход к формированию и мониторингу действующей нормативной правовой базы (например, государственных программ по реализации и получению конкретного результата, иных нормативных правовых актов).

Список источников:

1. Горохова (2018) – Горохова С.С. О некоторых аспектах осуществления стратегического планирования в Российской Федерации // Современный юрист. 2018 № 3 (24). С. 102–114.
2. Тютюнник, Симаева (2019) – Тютюнник И.Г., Симаева Е.П. Правовое обеспечение эффективности государственного регулирования промышленного развития // Современный юрист. 2019. 1(26). С. 106–114.
3. Стренин (2021) – Стренин Д.А. Институты развития: теоретические проблемы правового статуса // Современный юрист. 2021. № 2 (35). С. 109–117.
4. Ким (2014) – Ким Д.В. Проблемы институциональной поддержки управления кадровым потенциалом инновационных секторов экономики РФ // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. 2014. № 4 (48). С. 137-142.
5. Москалюк (2019) – Москалюк А.С. Особенности стратегического планирования в Российской Федерации // Вектор экономики. 2019. № 8 (38).
6. Попадюк, Богачев, Абдикеев (2016) – Попадюк Т.Г., Богачев Ю.С., Абдикеев Н.М. Институциональное обеспечение формирования точек

роста инновационной экономики России // Управленческие науки. 2016. Т. 6. № 1. С. 43-50.

7. Васильева (2016) – Васильева Л.В. Институциональные аспекты инновационного развития экономики: зарубежный опыт // Друкеровский вестник. 2016. № 3 (11). С. 58-69.

8. Aiginger (2014) Aiginger K. Industrial Policy for a sustainable growth path // WWW for Europe. Policy Paper № 1. June 2014.

9. Science, Technology and Industry Outlook. 2014. OECD // http://asset.keepeek-cache.com/medias/domain21/_pdf/media1846/289197-p1496gda0t/large/0.jpg (дата обращения: 13.03.2015).

References:

Gorokhova (2018) – Gorokhova S.S. On some aspects of the implementation of strategic planning in the Russian Federation [O nekotoryh aspektah osushchestvleniya strategicheskogo planirovaniya v Rossijskoj Federacii], Modern lawyer [Sovremennyj yurist] 2018 № 3. p. 102–114 [in Russian].

Tyutyunnik, Simaeva (2019) – Tyutyunnik I.G., Simaeva E.P. Legal support of the effectiveness of state regulation of industrial development [Pravovoe obespechenie effektivnosti gosudarstvennogo regulirovaniya promyshlennogo razvitiya], Modern lawyer. [Sovremennyj yurist] 2019 №1. p. 106–114 [in Russian].

Strenin (2021) – Strenin D.A. Development institutes: theoretical problems of the right status [Instituty razvitiya: teoreticheskie problemy pravogo statusa], Modern lawyer. [Sovremennyj yurist] 2021. № 2. p. 109–117 [in Russian].

Kim (2014) – Kim D.V. Problems of Institutional Support for Managing the Human Resource Potential of Innovative Sectors of the Economy of the Russian Federation [Problemy institucional'noj podderzhki upravleniya kadrovym potencialom innovacionnyh sektorov ekonomiki RF], Scientific Notes of the St. Petersburg University of Management and Economics. [Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo universiteta upravleniya i ekonomiki] 2014. № 4. p. 137-142 [in Russian].

Moskalyuk (2019) – Moskalyuk A.S. Features of strategic planning in the Russian Federation [Osobennosti strategicheskogo planirovaniya v Rossijskoj Federacii], Vector of Economics. [Vektor ekonomiki] 2019. № 8 (38). [in Russian].

Popadyuk, Bogachev, Abdikeev (2016) – Popadyuk T.G., Bogachev Yu.S., Abdikeev N.M. Institutional support for the formation of points of growth of the innovative economy of Russia [Institutsional'noye obespecheniye formirovaniya toчек роста innovatsionnoy ekonomiki Rossii], Management sciences. [Upravlencheskiye nauki]. 2016. Vol. 6. №1. p. 43-50 [in Russian].

Vasilieva (2016) – Vasilieva L.V. Institutional aspects of innovative economic development: foreign experience [Institutsional'nyye aspekty innovatsionnogo razvitiya ekonomiki: zarubezhnyy opyt], Drukerovskiy vestnik. [Drukerovskiy Vestnik]. 2016. № 3. p. 58-69 [in Russian].

Aiginger (2014) – Aiginger K. Industrial Policy for a sustainable growth path // WWW for Europe. Policy Paper № 1. June 2014.

Science, Technology and Industry Outlook. 2014. OECD // http://asset.keepeek-cache.com/medias/domain21/_pdf/media1846/289197-p1496gda0t/large/0.jpg (date accessed: 13.03.2015).