

*Воронов Н.Д.,
студент магистратуры, 2 курс, факультет государственного и
муниципального управления*

*Уральский институт управления – филиал РАНХиГС
Россия, г. Екатеринбург*

*Гилева И.С.,
кандидат социологических наук
доцент кафедры теории и социологии управления
Уральский институт управления – филиал РАНХиГС
Россия, г. Екатеринбург*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

***Аннотация:** В статье рассмотрены основы нормативно-правового регулирования государственной промышленной политики на федеральном и региональном уровнях. Исследована сущность и актуальность промышленной политики. Работа содержит анализ отраслевых законов и документов стратегического планирования РФ и Свердловской области в промышленной сфере. В качестве вывода авторами сформулированы проблемы нормативно-правового регулирования промышленной политики в Свердловской области и разработаны рекомендации по его совершенствованию.*

***Ключевые слова:** промышленная политика, законодательство, нормативно-правовое регулирование, стратегическое планирование, государственная программа, национальный проект.*

***Annotation:** The article considers the foundations of legal regulation of state industrial policy at the federal and regional levels. The authors researched the essence and relevance of industrial policy. The work contains an analysis of sectoral laws and*

strategic planning documents of the Russian Federation and the Sverdlovsk region in the industrial sphere. As a conclusion, the authors formulated the problems of legal regulation of industrial policy in the Sverdlovsk region and developed recommendations for its improvement.

Key words: *industrial policy, legislation, legal regulation, strategic planning, state program, national project.*

Усложнение рыночных отношений, активные интеграционные процессы и негативные конъюнктурные тенденции в национальной экономике заставляют органы государственной власти совершенствовать инструменты прямого и косвенного воздействия на промышленный комплекс России либо конкретного региона страны. Одним из ключевых направлений государственного вмешательства в функционирование индустриального сектора является нормативно-правовое регулирование, посредством которого устанавливаются юридические правила осуществления промышленной деятельности, механизмы поддержки отечественной промышленности и приоритеты индустриального развития страны и ее определенных территорий.

Основу нормативно-правового регулирования государственной промышленной политики в России составляет Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Данный закон регулирует отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в РФ. В приведенном нормативном правовом акте установлены основные понятия, цели, задачи и принципы промышленной политики, участники ее формирования и реализации, их полномочия, меры стимулирования промышленной деятельности, инструменты территориального развития индустриального комплекса и особенности промышленной политики в оборонной отрасли [1].

Согласно рассматриваемому федеральному закону, под промышленной политикой понимается комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала РФ и обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции [1, ст. 3]. В качестве целей промышленной политики указаны формирование высокотехнологичной и конкурентоспособной промышленности, обеспечение обороны страны и безопасности государства, а также обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан РФ [1, ст. 4].

Для достижения поставленных целей в законе закреплён набор инструментов стимулирования промышленного развития. К ним относятся такие меры как финансовая и информационно-консультационная поддержка, поддержка осуществляемой субъектами промышленности научно-технической и инновационной деятельности, поддержка развития их кадрового потенциала и осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставление государственных (муниципальных) преференций и иных мер поддержки [1, ст. 9]. В контексте комплексного индустриального развития территорий предполагается создание индустриальных (промышленных) парков, промышленных технопарков и промышленных кластеров. Их формирование и функционирование регулируется подзаконными нормативными актами в виде соответствующих постановлений Правительства РФ.

Например, Постановление Правительства РФ от 4 августа 2015 года № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков» закрепляет требования к данным территориальным образованиям и их управляющим компаниям относительно применения к ним мер стимулирования. [2]. Кроме того, косвенное влияние на формирование и реализацию промышленной политики оказывает налоговое, бюджетное и таможенное законодательство, а также нормативные акты, регулирующие смежные направления экономической политики.

На региональном уровне принимаются законы, направленные на реализацию норм федерального законодательства и их адаптацию под

специфику конкретных территорий. Их названия могут различаться, но суть остается идентичной. Подобные правовые акты действуют в 100% субъектов Центрального, Сибирского, Приволжского, Уральского федеральных округов и большинстве других регионов страны [3, С. 126]. Именно законы данного уровня закрепляют окончательный набор потенциально возможных мер стимулирования промышленной деятельности и детали их применения для определенного субъекта РФ, обладая решающим воздействием на непосредственную реализацию региональной промышленной политики.

Ориентирующую функцию для исполнительных органов государственной власти на любом уровне выполняют документы стратегического планирования, устанавливающие приоритеты промышленной политики. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегия инновационного развития России утрачивают силу в текущем году, поэтому из традиционной системы стратегического планирования актуальным ориентиром в сфере реализации промышленной политики остается только принятая в 2014 году и рассчитанная на десятилетний срок государственная программа РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Ответственным исполнителем документа назначено Министерство промышленности и торговли РФ.

Цель данной государственной программы определена следующим образом – создание в Российской Федерации конкурентоспособной, устойчивой, структурно сбалансированной промышленности, способной к эффективному саморазвитию на основе интеграции в мировую технологическую среду, разработки и применения передовых промышленных технологий, обеспечивающих повышение производительности труда, нацеленных на формирование и освоение новых рынков инновационной продукции, эффективно решающей задачи обеспечения экономического развития страны [4]. Приведенная цель имеет многоступенчатый характер и в полной мере передает сущность и содержание промышленной политики в России.

В 2018 году был разработан национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости», в состав которого вошли два непосредственно связанных с промышленной политикой федеральных проекта – «Системные меры по повышению производительности труда» и «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях». Первый из них направлен на снижение административно-регуляторных барьеров, международное взаимодействие по обмену опытом, сотрудничеству и реализации совместных проектов со странами-партнерами, создание условий для повышения производительности труда в промышленном комплексе, обеспечение методологического сопровождения, работу с крупными компаниями (корпорациями), находящимися в полной либо частичной собственности государства. На уровне субъектов РФ проект имеет технический характер.

Федеральный проект «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» имеет значительный региональный компонент и подразумевает прямое взаимодействие с промышленными предприятиями по вопросам внедрения потоков-образцов, обучения сотрудников и формирования высокоэффективных производственных линий [5].

Приоритетные цели, задачи и направления государственной промышленной политики в субъектах РФ устанавливаются в региональных документах стратегического планирования, включая стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, государственные программы, схемы территориального планирования, стратегии промышленного и инновационного (технологического) развития или схожие с ними правовые акты. Региональная политика не должна противоречить разработанным на федеральном уровне ориентирам, крайне важна их взаимная согласованность и синхронная реализация [6, С. 10]. Нередко региональные стратегии, концепции и государственные программы дублируют федеральные аналоги, являющиеся своего рода материнскими нормативными актами. Закрепленные в стратегических документах цели, задачи и приоритеты

обуславливают формирование определенного набора инструментов, применение которых обеспечивается органами государственной власти субъекта РФ.

Рассмотрим нормативно-правовое регулирование промышленной политики регионального уровня на примере Свердловской области. Основным нормативным правовым актом здесь является Закон Свердловской области «Об отдельных вопросах реализации в Свердловской области промышленной политики Российской Федерации». В нем закреплены цели реализации государственной промышленной политики в субъекте, к которым отнесены формирование конкурентоспособной промышленности, увеличение валового регионального продукта и повышение уровня жизни проживающих на территории Свердловской области граждан [7, ст. 3]. Набор мер стимулирования промышленной деятельности в целом дублирует предложенный в федеральном законодательстве инструментарий государственной поддержки.

Деятельность технопарков региона регулируется Законом Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 95-ОЗ «О технопарках в Свердловской области». Профильный закон устанавливает требования к инфраструктурным объектам данного типа, критерии оценки их эффективности, меры государственной поддержки управляющих компаний, базовых организаций и резидентов технопарков, условия и порядок их предоставления [8].

Как было отмечено ранее, конкретизация основных аспектов государственной промышленной политики в субъектах РФ происходит посредством принятия соответствующих региональных документов стратегического планирования. В Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016-2030 годы высокий уровень развития обрабатывающей промышленности и доступность производственных ресурсов выделены в качестве ключевых конкурентных преимуществ региона, а одним из приоритетных направлений социально-экономической политики провозглашено повышение конкурентоспособности промышленного комплекса.

В 2019 году была принята Стратегия промышленного и инновационного развития Свердловской области на период до 2035 года, определившая ключевые

направления и механизмы реализации промышленной политики в долгосрочной перспективе. В документе определены перспективные производственно-технологические направления, дифференцированные по отраслям, а также приведена концепция пространственного размещения производительных сил, которая выделяет на территории Свердловской области несколько традиционных промышленных «кустов», сложившихся на базе взаимодействия индустриально ориентированных муниципалитетов региона [9].

Конкретные механизмы развития промышленного сектора содержатся в государственных программах и региональных проектах, которые будут проанализированы далее. В сфере реализации промышленной политики в Свердловской области действуют сразу две государственных программы. Наиболее значимой является программа «Развитие промышленности и науки на территории Свердловской области до 2024 года». К целям программы относятся развитие базовых и перспективных отраслей промышленности, создание инновационной инфраструктуры и системы коммерциализации результатов научной и научно-технической деятельности, обеспечение условий для реализации мероприятий государственной программы. Документ содержит четыре подпрограммы, три из которых раскрывают приоритетные направления промышленной политики: «Новые рынки», «Высокая производительность базовых отраслей» и «Уральский технополис». Другой связанной с реализацией промышленной политики государственной программой является «Повышение инвестиционной привлекательности Свердловской области до 2024 года». В сферу государственной промышленной политики входит задача подпрограммы «Новая индустриальная инфраструктура» по созданию и развитию индустриальных парков, особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития.

В Свердловской области реализуются региональные проекты «Системные меры по повышению производительности труда» и «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях», разработанные на основе ранее упомянутого национального проекта. Первый из них носит

технический характер и заключается преимущественно в мониторинге реализации материнского национального проекта. Второй же проект содержит целый комплекс мероприятий, включая создание регионального центра компетенций, обучение сотрудников предприятий и внедрение эффективных технологий на производственных площадках Свердловской области [10].

К проблемам нормативно-правового регулирования государственной промышленной политики в Свердловской области относятся:

- отсутствие единых правовых и организационно-управленческих основ реализации промышленной политики на региональном уровне;
- пассивность органов местного самоуправления в разработке отраслевых муниципальных программ по развитию промышленности (не принята ни в одном муниципалитете Свердловской области);
- отсутствие закреплённого правового статуса торгово-промышленных палат и иных общественных объединений в системе формирования промышленной политики и функционировании промышленности в целом;
- недостаточное нормативно-правовое регулирование институтов территориального развития (особенно индустриальных парков).

Авторами были сформулированы рекомендации, направленные на устранение выявленных проблем. Конструктивным решением станет разработка Министерством промышленности и торговли РФ Стандарта региональной промышленной политики как совокупности обязательств регионов по предоставлению определенных мер стимулирования деятельности в сфере промышленности за счет средств регионального бюджета на условиях федерального софинансирования расходов [11, С. 38]. Опыт утверждения подобных документов у федеральных органов власти уже присутствует – на сегодняшний день в субъектах РФ действует Региональный инвестиционный стандарт, упорядочивший инвестиционную политику в регионах.

Необходимо создание отраслевых муниципальных программ по развитию промышленности, по крайней мере, в ключевых индустриальных центрах Свердловской области (Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Первоуральск) с

учетом обеспечения методического сопровождения со стороны Министерства промышленности и науки Свердловской области. Требуется совершенствование регулирования институтов территориального развития промышленности, включая принятие областного закона об индустриальных парках по аналогии с технопарками и конкретизацию правового статуса органов управления территориями опережающего социально-экономического развития в нормативных актах Свердловской области. Обоснованным вектором модернизации региональной промышленной политики также является усиление роли отраслевых союзов и торгово-промышленных палат с соответствующим закреплением полномочий в областном законодательстве.

Разработанные рекомендации позволят повысить эффективность промышленной политики в Свердловской области и укрепить статус субъекта в качестве одного из ведущих индустриальных регионов страны.

Использованные источники:

1. О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/ (дата обращения: 10.08.2020).
2. Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков: Постановление Правительства РФ от 04 августа 2015 г. № 794. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_184221/ (дата обращения: 10.08.2020).
3. Костырев А.П. Региональное законодательство как элемент институционального обеспечения промышленной политики // Вестник Академии знаний. - 2018. - № 4 (27). - С. 124-134.
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328. [Электронный

ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162176/ (дата обращения:
12.08.2020).

5. Паспорт национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости»: протокол заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. № 16. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319210/ (дата обращения:
05.08.2020).

6. Мантуров Д.В. Принципы и подходы к реализации региональной промышленной политики на федеральном уровне // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. - 2017. - Т. 7. - № 4 (25). - С. 8-18.

7. Об отдельных вопросах реализации в Свердловской области промышленной политики Российской Федерации: Закон Свердловской области от 23 ноября 2015 г. № 136-ОЗ. [Электронный ресурс] // Информ.-правовой портал «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/20972605/> (дата обращения: 12.08.2020).

8. О технопарках в Свердловской области: Закон Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 95-ОЗ. [Электронный ресурс] // Информ.-правовой портал «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/35184376/> (дата обращения: 12.08.2020).

9. Об утверждении Стратегии промышленного и инновационного развития Свердловской области на период до 2035 года: Постановление Правительства Свердловской области от 28 июня 2019 г. № 383-ПП. [Электронный ресурс] // Информ.-правовой портал «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/46794864/> (дата обращения: 12.08.2020).

10. Паспорт регионального проекта «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях»: протокол заседания Совета при Губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области от 17 декабря 2018 г. № 18. [Электронный ресурс] URL:
http://midural.ru/project_office/100831/ (дата обращения: 12.08.2020).

11. Пигунова М.В. Исследование проблем стандартизации региональной промышленной политики // Международный научно-исследовательский журнал. - 2017. - № 7-1 (61). - С. 37-41.