



**«Промышленная политика  
в Российской Федерации»**

*Журнал издается с 1999 г*

**№ 1-6, 2018**

**Состав редакционного совета  
журнала «Промышленная политика  
в Российской Федерации»**

**Редакционный совет**

**Рябинин А.В.** Генеральный директор Института экономических и социальных исследований, Председатель редакционного совета, д.э.н.

**Бахметьев В.А.** Заместитель директора Центра экономического анализа и прогнозирования в промышленности, к.э.н.

**Шапошников В.А.** Председатель Московской городской Думы, к.ю.н.

**Репик А.Е.** Президент «Деловой России», Председатель Совета директоров Группы компаний «Р-Фарм»

**Жарков А.Н.** Вице-президент ОПОРЫ РОССИИ, Председатель совета МГО ОПОРЫ РОССИИ

**Бурак П.И.** Директор Института региональных экономических исследований, д.э.н.

**Дементьев А.Н.** Заместитель директора по науке МИКС, д.ю.н.

**Ищенко А.А.** Председатель Центрального совета ВОИР, к.э.н.

**Зезюлин Д.И.** Председатель Московского городского совета ВОИР, к.э.н.

**Комиссаров А.Г.** Проректор РАНХиГС

**Лайкам К.Э.** Заместитель руководителя Федеральной службы государственной статистики, д.э.н., к.т.н.

**Платонов В.М.** Президент Московской торгово-промышленной палаты, к.ю.н.

**Чернышова Н.А.** Председатель Союза журналистов Подмосковья, Секретарь Союза журналистов России

**Шаронов А.В.** Ректор Московской школы управления «Сколково», к.соц.н

Издатель:

Институт экономики и управления в промышленности

Адрес: 105203, Москва, ул. 15-я Парковая, д. 8

Тел. (499) 464-10-74

press@msu-press.ru

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия ПИ № ФС77-29261 от 23.08.2007 г.

Правообладателем авторских прав на информационные и графические материалы, опубликованные в журнале и на сайтах издания, является издатель.

При перепечатке материалов ссылка на журнал «Промышленная политика в Российской Федерации» обязательна.

**ПРОМЫШЛЕННОЕ РАЗВИТИЕ  
РЕГИОНОВ**

Жвачкин С.А. «Томская область уверенно  
смотрит вперед».....2

**ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА**

Дементьев А.Н. «Экономико-правовая  
экспертиза правовых актов в сфере  
реализации промышленной политики:  
материальные и процедурные  
аспекты».....7



### ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ УВЕРЕННО СМОТРИТ ВПЕРЕД

*Жвачкин С.А.,  
Губернатор Томской области*

**Т**омская область - первый российский регион, представивший в 2017 году свой инвестиционный, промышленный, инновационный и научно-образовательный потенциал в Торгово-промышленной палате России. По словам президента ТПП С.Н. Катырина, презентация вызвала колоссальный интерес.

Почти 700 представителей отечественного и иностранного бизнеса, руководители федеральных министерств и ведомств, зарубежных посольств и торговых представительств познакомились с потенциалом региона. Наши партнеры поделились с участниками презентации собственным опытом работы в Томской области.

Председатель правления крупнейшего в стране нефтехимического холдинга «СИБУР» Д.В. Конов, замести-

тель генерального директора госкорпорации «Росатом» В.А. Пер-шуков, заместитель министра экономического развития России О.В. Фомичев, замглавы Минпромторга В.Л. Евтухов и многие другие высоко оценили

успехи нашего сотрудничества. И это очень важно для нас. Ведь лучше всего деловую репутацию компании и территории могут подтвердить те, кто с ними сотрудничает.

Тем, кто пока еще думает над возможностями совместной работы, мы рассказали о плюсах географического положения Томской области, которое дает преимущества для сотрудничества и с Европой, и с Азией, обеспечивает комфортный доступ к азиатским рынкам для европейских партнеров.

Еще в древности Томская земля была частью Чайного

пути. Наши предки обеспечивали торговые отношения Китая с Европой. Сегодня регион продолжает оставаться восточным форпостом страны, активно участвуя в международной экономической жизни.

Население Томской области - более миллиона человек. Но этот миллион - один из самых способных и талантливых в России, потому что его ядро составляет университетский центр. Средний возраст жителей Томской области составляет всего 38 лет - возраст, когда человек уже полон опыта и еще полон сил.

Мы стремимся создавать комфортные условия для жизни, работы, отдыха, воспитания детей. И закономерно десятый год подряд имеем устойчивый демографический рост.

Томская область динамич-

но развивается, потому что сочетает богатые природные ресурсы и мощный интеллектуальный потенциал. Здесь работают крупнейшие корпорации, такие как «Газпром», «Газпром нефть», «Роснефть», «Росатом», «Ро-скосмос», «СИБУР», индийская государственная нефтяная корпорация ONGC и другие. «СИБУР», «Алмаз-Антей», «Ростех», «Росатом» и другие развивают в Томске корпоративные R'n'D-центры.

Мы заинтересованы в новых российских и зарубежных партнерах, готовых инвестировать в высокотехнологичные проекты. Для этого созданы все условия: первая и лучшая в стране особая экономическая зона технико-внедренческого типа, индустриальный парк и готовая к открытию территория опережающего развития.

По многим экономическим показателям Томская область превосходит средние значения по России. Созданы максимально благоприятные условия для частного капитала. А выбранная стратегия дает положительные результаты: доходы регионального бюджета растут даже в условиях экономической непогоды.

Активно развивается сырьевой экспорт, зарубежным партнерам реализуются химическая продукция, изделия из древесины, промышленное оборудование, продукты питания и экологически чистого дикорастущего сырья. С

каждым годом в валовом региональном продукте растёт доля высокотехнологичного бизнеса. И сегодня в Томске - более 100 экспортирующих IT-компаний.

Отмечен устойчивый рост ВРП, который по итогам прошлого года превысил 500 миллиардов рублей. Мы способствуем изменениям в структуре региональной экономики, от сырьевой к наукоемкой. Уже около 15% нашего ВРП обеспечивают наука и инновации.

Томскую область называют островом интеллекта в океане ресурсов. Здесь работают шесть университетов, два из которых - первые за Уралом. Они открыты в XIX веке, знамениты мощными научными школами и сегодня имеют статус национальных исследовательских. Среди участников презентации были ректоры и выпускники наших университетов.

Томск - официальная студенческая столица страны. Каждый третий студент - иногородний, а каждый шестой - иностранец. За знаниями сюда едут молодые люди из 60 стран мира - от Союзных Штатов и Венесуэлы до Конго и Зимбабве. 24 НИИ работают при университетах и научных центрах Российской академии наук. В прошлом году на базе шести научно-исследовательских институтов был создан крупнейший в стране Национальный исследовательский медицинский центр. Ежегодно

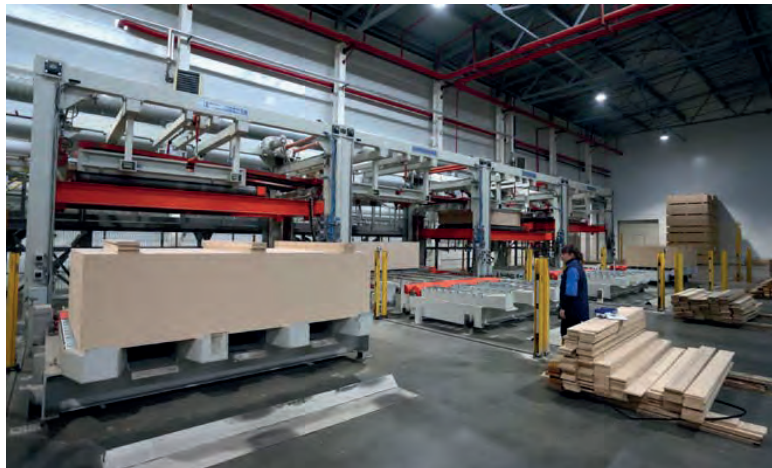
растет финансирование научно-образовательного комплекса. В прошлом году оно превысило 25 миллиардов рублей. Около 11 миллиардов составили инвестиции в исследования и разработки, фундаментальную науку.

В Томской области богатейшие недра. В прошлом году отмечалось увеличение промышленной добычи нефти. Регион имеет огромный потенциал для освоения углеводородов: на сегодняшний день разведано полтора миллиарда тонн нефти и 756 миллиардов кубических метров газа. Совместно с университетами и бизнесом мы занимаемся разработкой технологий по извлечению трудных запасов сырья.

В регионе значительные запасы бурого угля и редких металлов. А прогнозные ресурсы железной руды составляют 57% от всех российских запасов.

Томская область знаменита возобновляемыми природными ресурсами, ведь две трети территории региона покрыты лесами. Леса можно заготавливать почти по 40 миллионов кубометров в год. А грибов, кедрового ореха, лекарственных трав и лесных ягод - свыше 33 тысяч тонн.

10% всех российских продуктов питания из дикоросов сделано в Томской области. И это не предел. Экспортный потенциал у рынка дикоросов - колоссальный. Томское «Кедровое молочко», «Кедровый грильяж»,



*В регионе активно развивается глубокая переработка древесины*



*Томская область и Газпром были пионерами импортозамещения в России*



*Томские инновационные компании работают и на оборонно-промышленный комплекс страны*

«Иван-чай», таежный мед, натуральные соки, джемы и многое другое уже востребованы как в российских столицах, так и в странах Европы и Азии. И участники презентации Томской области в Торгово-промышленной палате, и посетители стенда области на проходившей в эти дни выставке «Продэкспо» это подтвердили: томскую продукцию ни с одной другой не спутать.

Наши предприятия разрабатывают и выпускают продукцию для многих ведущих отраслей промышленности: оборонной, аэрокосмической, атомной, нефтегазовой и других. Небольшая часть промышленных образцов была показана на специальной выставке в ТПП. Всю линейку из десятков аппаратов, машин, программных комплексов и многого другого планируется продемонстрировать инвесторам в Томске.

По некоторым видам производственного оборудования и аппаратуры мы лидируем на российском рынке. Например, выпускаем более половины цифровых радиорелейных систем связи в стране.

Томская область и «Газпром» стали пионерами государственной программы замещения импорта, которая была начата еще в 2013 году. И за четыре года увеличили масштабы сотрудничества почти в 12 раз. Мы подписали и успешно реализуем «дорожные карты» по расширению использования томской



продукции с «Газпромом», «Газпром нефтью», «Интер РАО», «Российскими сетями» и «СИБУРОм».

Томичи успешно работают и с зарубежным бизнесом. Предприятие «Элком Плюс» поставляет свои технические разработки американской «Моторолле», «Элекард» - «Самсунгу», компании «Уолт Дисней», которую знает каждый ребенок в мире. Наши производители обеспечивали связь на стадионах в Рио во время чемпионата мира по футболу в 2014-м. А сейчас поставляют программное обеспечение для внутренней связи в главном офисе Facebook в Калифорнии.

В Томской области работает один из крупнейших в России нефтехимических комплексов. Томские университеты и R'n'D-центр «СИБУРа» формируют кластер малотоннажной химии. Мы лидируем в стране по выпуску полимеров специальных марок, а в конце 2013-го ввели в эксплуатацию единственное за Уралом производство пищевой пленки.

Развита мощная атомная индустрия. Сибирский химический комбинат - крупнейшее в России предприятие ядерно-топливного цикла. На площадке СХК «Росатом» строит уникальный для мировой атомной отрасли объект - сверхбезопасный опытно-демонстрационный энергокомплекс с реактором на быстрых нейтронах БРЕСТ-300. Опираясь на этот мощный научный и техноло-

гический потенциал, формируется ядерный кластер. В его основе - фторидные технологии.

У томичей сильные позиции в биотехнологиях. Это направление реализуется в рамках инновационного кластера SMART Technologies, который объединяет 170 компаний, университетов и академических институтов. Биотехнологический комплекс региона включает образовательную и научно-производственную базу, в центре которой Сибирский государственный медицинский университет - один из первых и сильнейших в стране.

Большой интерес участников презентации вызвал и активно развивающийся в Томской области лесопромышленный кластер. Регион стал одним из немногих в стране, кто на законодательном уровне существенно ограничил вывоз круглого леса. Особенно показательным стал пример прошлого года: было экспортировано всего 33 тысячи кубических метров кругляка - это меньше 1% от заготовленной в том же году древесины. Остальное составили пиломатериалы и продукция глубокой переработки леса.

Частный китайский инвестор строит в регионе крупнейший в России лесопромышленный парк, в составе которого будет 10 высокотехнологичных заводов. В проект уже инвестировано 20 миллиардов рублей. Работают производства шпона и пиломатериалов, по-

строен завод МДФ-плит проектной мощностью 200 тысяч кубометров продукции в год. Выпуском МДФ занялась еще одна наша компания - «Томлесдрев». В прошлом году был запущен новый завод с инвестициями в 6 миллиардов рублей.

Томскую область по праву считают инновационным регионом, нефтегазодобывающей территорией, центром интеллектуального машиностроения. Однако 4% ВРП обеспечивает агропромышленный комплекс. И участники презентации в ТПП не зря удивились такому показателю, ведь все это происходит в условиях Сибири.

АПК имеет три секрета успеха. Первый - эффективная государственная поддержка отрасли (в прошлом году мы направили из бюджета почти два миллиарда рублей). Второй - правильно расставленные приоритеты (ставка сделана

на рост мясного и молочного животноводства). Третий - тесное сотрудничество аграриев с наукой. Сегодня в сельском хозяйстве Томской области реализуются 19 крупных инвестиционных проектов с общим объемом капитальных вложений свыше 11 миллиардов рублей. В области самые высокие в Сибири надои молока, темпы уборочной кампании и производительность труда. Учитывая бескрайние территории, курс на замещение импортной продукции, потенциал

этого рынка в Томской области - колоссальный. И мы, конечно, пригласили наших партнеров к сотрудничеству в аграрной сфере.

Большой интерес вызвала Томская особая экономическая зона. Ведь это уникальная научная, образовательная и кадровая база для развития наукоемкого бизнеса. Чтобы оценить масштаб деятельности резидентов особой экономической зоны, я привел всего одну цифру. Наши компании экспортируют продукцию в 156 стран мира. Напомним, что в состав ООН входят 193 государства.

Зарубежный бизнес не только покупает продукцию томичей, но и сам производит ее на территории региона. 12 проектов ОЭЗ реализуется с участием иностранного капитала. Среди наших высокотехнологичных партнеров - Германия, Норвегия, Канада, США, Австралия, Сингапур.

Для запуска новых производств инвесторам предложены площадки индустриального парка и территории опережающего развития в самом большом ЗАТО страны - в городе Северске. На территории пром-парка уже сегодня можно выпускать продукты питания, строительные материалы, электротехнику, приборы, заниматься металлообработкой. Оснащение индустриального парка позволяет с нуля запустить производство за 3-6 месяцев. На площадке действуют упрощенные правила

подключения к электроэнергетике и природному газу. Здесь удобная транспортная схема и арендная плата в несколько раз ниже рыночных ставок.

Территория опережающего развития сосредоточит нефтехимический, фармацевтический и атомный сектора. Резиденты получают налоговые и таможенные льготы, низкие взносы в социальные фонды. Сегодня проект постановления правительства России о создании территории опережающего развития прошел последние согласования.

Федеральный центр по праву выбрал Томскую область одной из движущих сил развития страны. Два года назад премьер-министр Д.А. Медведев специальным распоряжением создал инновационный территориальный центр «ИНО Томск». Первые годы работы федерального проекта были не самыми простыми для экономики страны. Томская область уверенно смотрит вперед. Мы привлекаем частные и государственные инвестиции в науку, производство, транспорт и социальную сферу.

Наглядными примерами и цифрами мы ответили на вопросы вероятных партнеров. Продемонстрировали открытость и готовность к диалогу. Доказали устойчивость нашей экономики, а значит - незыблемость правил для бизнеса. Мы рассчитываем на то, что потенциальные пар-

тнеры будут действовать без замедления. Это даст новый импульс их бизнесу и внесет значительный вклад в наш ВРП.



## ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ: МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ<sup>1</sup>

*Дементьев А.Н.,*

*доктор юридических наук,  
советник государственной службы  
Российской Федерации II класса*

### Аннотация

Представлены результаты теоретического исследования соотношения правовой и экономической экспертизы, разработаны подходы к формированию понятия «экономико-правовая экспертиза». На основе анализа законодательства в сфере реализации промышленной политики предложены общеметодологические критерии экономико-правовой оценки и последовательность проведения экспертизы нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* правовая экспертиза, экономическая экспертиза, экономико-правовая экспертиза, промышленная политика, нормативные правовые акты.

**И**нститут экспертизы в системе правотворчества и деятельности исполнительной власти занимает особое положение. Без экспертной деятельности, без экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, конкретных решений и действий исполнительной власти в настоящее время невозможно представить эффективную законотворческую и исполнительскую деятельность властных структур и институтов. Предметы экспертной деятельности в системе государственного управления чрезвычайно разнообразны и объемны. Наиболее известны и широко используются такие виды экспертной деятельности, как правовая, экономическая, экологическая экспертиза, антикоррупционная экспертиза. Несколько лет назад в практику деятельности исполнительной власти были введены обязательные проце-

дуры оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, которые могут быть отнесены к виду управленческой экспертизы. Применительно к сфере реализации промышленной политики указанные виды экспертной деятельности в явном или неявном виде являются обязательными и их применение предусмотрено в федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах<sup>2</sup>.

Наибольшее значение на этапе подготовки и принятия правовых актов в сфере формирования и реализации направлений промышленной политики имеют правовая и экономическая экспертизы. В настоящее время известны научные разработки в теории отдельно правовых и отдельно экономических экспертиз нормативных правовых актов. В теории правотворчества содержание понятия

«правовая экспертиза» можно считать устоявшимся, несмотря на некоторые различия в деталях, не имеющих определяющего значения для практики<sup>3</sup>. Легальное определение «правовая экспертиза» в законодательстве отсутствует. Основные характеристики, цели и задачи правовой экспертизы содержатся в Методических рекомендациях по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (пункт 11)<sup>4</sup>: правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). В документе содержится также значимая дополнительная рекомендация по поводу необходимости изучения состояния правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений. Представляется, что именно эта рекомендация является одной из важнейших характеристик правовой экспертизы. На практике проведение правовых экспертиз характеризуется узкой направленностью на

выявление дефектов и достоинств юридического качества законов и других нормативных правовых актов в системе нормативного правового регулирования в Российской Федерации<sup>5</sup>.

Существующие в настоящее время теоретические и практические разработки проведения экономической экспертизы относятся в основном к сферам проведения экспертизы для конкретных случаев и целей<sup>6</sup>. Наиболее распространенной является судебная экспертиза, проводимая для конкретного случая по решению суда<sup>7</sup>.

Экономическая экспертиза применительно к экспертизе нормативных правовых актов может быть определена следующим образом: экспертиза на соответствие нормативного правового документа заранее заданным экономическим критериям, содержащимся в самом нормативном правовом акте либо нормативном правовом акте более высокого иерархического уровня, либо сформулированных и обоснованных самим субъектом экспертизы. Обычно это критерии экономической эффективности и результативности, бюджетной достаточности.

Исследования в сфере экономического анализа права как за рубежом, так и в нашей стране<sup>8</sup> позволили лишь сформулировать весьма общие методологические подходы к различению экономических и правовых критериев оценки законодательных положений.

Так, проф. Т.Я. Хабриева<sup>9</sup> полагает, что основным экономическим критерием оценки является критерий полезности, а правовым критерием – критерий справедливости. Сопоставление и соотнесение этих критериев в рамках экспертизы правовых актов в сфере реализации направленной промышленной политики показывает, что их использование в юридической науке и практике требует не только развернутой конкретизации понятий справедливости и в еще большей степени полезности, но и нормативной детализации этих понятий в юридических текстах, в законодательстве и нормативных правовых актах.

Результаты анализа литературных источников и нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики свидетельствуют об отсутствии единой устоявшейся терминологии в сфере экономико-правовой экспертной деятельности. Анализ содержания диссертационных исследований экономико-правовой тематики за последние 5 лет выявил практическое отсутствие исследований, посвященных экономико-правовой экспертизе. При наличии и разработанности тематики правовой экспертизы законодательства, в том числе и в диссертационных исследованиях, диссертационные исследования, посвященные собственно экономической экспертизе, отсутствуют, либо экономи-



ческая экспертиза рассматривается в рамках судебно-экспертной деятельности или ее применение анализируется в узкоспециальных областях.

Для того, чтобы обосновать и сформулировать понятие экономико-правовой экспертизы, необходимо провести анализ соотношения правовой и экономической экспертизы. Приведем результаты анализа соотношения правовой и экономической экспертизы на основе положений, содержащихся в законодательстве.

Правовую экспертизу по отношению к экономической экспертизе можно рассматривать в зависимости от содержания нормативного правового акта, задач экспертизы и как понятие более широкое, и как понятие более узкое. В первом случае, как понятие более широкое, правовая экспертиза должна включать в себя комплексную оценку акта на соответствие различным конституционным требованиям – безопасности государства, критериям социального государства, экологической безопасности и др. Указанные критерии безопасности, справедливости во многом выводятся из положений Конституции Российской Федерации и к настоящему времени в общем виде сформулированы в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации (соразмерности, справедливости и др.).

Экономические крите-

рии, как понятие более узкое по отношению к правовым критериям, должны рассматриваться в том случае, если в Конституции Российской Федерации содержится прямое указание на эти критерии. Такое прямое указание на экономические критерии, вернее на один из экономических критериев, содержится в статье 104 Конституции Российской Федерации. В экспертной деятельности в палатах парламента экономическая экспертиза сводится в основном к анализу и оценке финансово-экономического обоснования проекта федерального закона на соответствие конституционным требованиям статьи 104 в части необходимости выделения средств из федерального бюджета, либо отсутствия этой необходимости. По-существу экспертиза на практике оценивает достаточность средств в федеральном бюджете и бюджетах бюджетной системы Российской Федерации

Экономические критерии оценки правовых актов на соответствие более общим требованиям Конституции Российской Федерации необходимо разрабатывать с привлечением методов юриспруденции и экономических наук. В настоящее время предпринимаются попытки обосновать возможность использования в правовой системе Российской Федерации результатов исследований, посвященных экономическим методам анализа права

(экономический анализ права). Однако, выводы и рекомендации, содержащиеся в литературе как юридической, так и экономической, носят общеметодологический характер и требуют подробной разработки применительно к отдельным отраслям законодательства.

Результаты анализа литературных источников и нормативных правовых актов показывают, что одной из основных проблем при формировании понятия «экономико-правовая экспертиза нормативных правовых актов» является наличие конкуренции и противоречий в результатах экономической и правовой экспертизы, отсутствие принципов и критериев устранения таких возможных противоречий. Разработка таких принципов и критериев должна осуществляться в рамках введения понятия экономико-правовая экспертиза нормативных правовых актов. Современное состояние и результаты правовых и экономических исследований в сфере экспертизы нормативных правовых актов<sup>10</sup> не позволяют сформулировать общие для разных сфер и предметов экспертной деятельности такие критерии и принципы. Поэтому вначале целесообразно теоретически обосновать и разработать указанные критерии и принципы применительно к конкретной сфере общественных отношений, а затем провести обобщение и систематизацию

полученных результатов.

Сложность разработки данной тематики, критериев и принципов проведения экономико-правовой экспертизы нормативных правовых актов заключается в необходимости достигнуть высокого уровня обобщения, который мог бы служить «эталонном» для проведения экспертизы целого класса нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения. В рамках настоящего исследования автор обратился к достаточно обширному классу общественных отношений, объединяемых близкими, однотипными правовыми и экономическими способами воздействия органов власти на основных субъектов этих общественных отношений для достижения декларируемых целей на общегосударственном уровне - к сфере реализации промышленной политики. Обширность этого класса общественных отношений можно характеризовать тем, что сфера промышленной политики простирается от необходимости установления приоритетов и практической организации государственного управления для их достижения, например, деятельностью в области сельскохозяйственного машиностроения, и одновременно в более технологически, технически сложной области машиностроения для медицинских целей. И в правовых актах органов власти, обеспечивающих правовые

условия для реализации целей и приоритетов в конкретных отраслях промышленной политики, должны содержаться как общие положения и нормы, так и учитываться особенности отраслей промышленности.

В любом случае с практической точки зрения правовая экспертиза должна включать в себя оценку соответствия нормативного правового акта (его проекта) требованиям Конституции Российской Федерации, а также требованиям Конституции Российской Федерации с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. На практике требуется оценить проект на соответствие правовым актам более высокого или одинакового иерархического уровня таким, как нормативные указы Президента Российской Федерации, ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и актам, утвержденным указом Президента Российской Федерации – стратегиям и концепциям.

Учитывая положения статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», нормативные правовые акты в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации могут быть классифицированы в соот-

ветствии с иерархией нормативных правовых актов в сложившейся системе законодательства в Российской Федерации<sup>11</sup> классифицированы следующим образом:

На основе результатов анализа полноты исполнения правовых актов, использования правовых, экономических, организационно управленческих механизмов и институтов в сфере реализации промышленной политики, научных экономических и юридических исследований выявлен комплекс теоретических проблем в сфере экономико-правовой экспертизы нормативных правовых актов<sup>12</sup>. Одной из главных теоретических проблем является проблема обеспечения согласованности и непротиворечивости федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

Отдельную группу проблем составляют проблемы экономико-правовой экспертизы правовых актов, формально не содержащих нормативные предписания, но в силу их директивно-административного уровня, задающих предписания, на основе которых разрабатываются формализованные нормативные предписания как в федеральных законах, так и в правовых актах подзаконного уровня. Таковыми являются стратегии, концепции и другие акты подобного рода. К таким документам относятся также ненормативные (дирек-

тивные) указы Президента Российской Федерации, концепции, стратегии и другие акты, утверждаемые Президентом Российской Федерации.

Таким образом, сделаем некоторые общие выводы. Во-первых, необходимо констатировать, что нормативные правовые акты являются одним из основных инструментов реализации промышленной политики в Российской Федерации. Во-вторых, при комплексной экономико-правовой экспертной оценке нормативных правовых актов (проектов) необходимо анализировать всю систему нормативных правовых актов. При этом в сложившейся системе правового регулирования приоритетное значение имеют акты ненормативного (директивного) содержания (концепции и стратегии)<sup>13</sup>, поскольку в них содержится постановка содержательных целей и задач для исследуемой области правоотношений – общественные отношения в сфере реализации промышленной политики. Для того чтобы оценить степень возможности достижения целей промышленной политики, необходимо выходить на более высокий уровень – уровень стратегий развития государства. Экспертные оценки должны включать анализ акта на предмет: непротиворечивости целей, согласованности целей, очередности достижения целей, ранжирования целей. Сопоставление

приоритетов промышленной политики в директивных и нормативных правовых актах Российской Федерации представлено в Таблице.

Как видно из таблицы, реальные (столбец А) и декларируемые приоритеты в направлениях промышленной политики существенно различаются. Наличие таких различий обуславливается отсутствием критериев оценки значимости направлений промышленной политики, что затрудняет и делает практически невозможной проведение экономико-правовой экс-

пертизы программ развития отраслей промышленности в Российской Федерации.

На практике, формально проводимая экспертиза «ответствия» нормативных правовых актов должна включать оценку соответствия целям «более высокого уровня» и экономическим критериям (эффективности, достижимости, эффективности в достижении целей, целесообразности выбора наилучшего варианта с точки зрения экономической эффективности). При оценке экономической эффективности необходимо

Таблица

№	Направление промышленной политики	А	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Атомная промышленность. Ядерные технологии	+			+		+
2.	Космическая промышленность			+	+		+
3.	Станкостроение		+				+
4.	Приборостроение		+				+
5.	Авиастроение			+	+	+	+
6.	Автомобильная промышленность	+	+		+	+	+
7.	Специальное машиностроение		+		+	+	+
8.	Судостроительная промышленность			+	+	+	+
9.	Перспективные виды вооружения	+					+
10.	Химическая промышленность						+
11.	Легкая промышленность						+
12.	Нанотехнологии				+		
13.	Электронные технологии						+
14.	Лазерные и плазменные технологии						+
15.	Композиционные материалы						+
16.	Биотехнологии				+	+	+
17.	Аддитивные технологии					+	

**Примечание № 1 к таблице.** Информация о направлениях промышленной политики (столбец 2) и ее приоритетных направлениях (столбцы 4-8) представлена на основе данных, размещенных на сайте: [innovation.gov.ru/sites/default/files...2016/70394](http://innovation.gov.ru/sites/default/files...2016/70394). Режим доступа: 20 декабря 2015 года.

**Примечание № 2 к таблице.** Источник информации (столбцы 3-8). 1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2015 год. 2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2017 год. 3. Стратегия развития Российской Федерации до 2020 года 4. Национальная технологическая инициатива. 5. Государственные программы и Федеральные целевые программы. А. Фактические приоритеты по уровню финансовой поддержки (оценка автора статьи).

руководствоваться и такими категориями, как социальная полезность, справедливость, социальная эффективность.

Экспертиза предметной области промышленной политики имеет свои особенности. Так, например, необходимо разрабатывать требования к методикам проведения экспертизы в разных отраслях промышленности на стадии концептуального обоснования. Особенности организации и проведения экспертизы правовых актов подобного статуса состоят в следующем<sup>14</sup>. Организация экспертизы проектов развития - управленческая задача, решение которой во многом зависит от корректного представления о специфике предмета экспертной деятельности и возможности использования для этого традиционных экспертных технологий. Организация экспертизы проектов, включенных в государственные программы регионального развития, не должна отличаться от обычных экспертиз инвестиционных проектов. Однако есть существенные отличия государственных программ от инвестиционных проектов. Целью госпрограмм является не только получение прибыли или рост ВРП. В этом заключается существенное отличие любых программы развития промышленности от конкретных инвестиционных программ.

На этапе конкурсного отбора предпочтение должно отдаваться таким включен-

ным в госпрограммы проектам, которые ориентированы на достижение социально-экономических, геополитических, демографических, экологических и иных целей развития региона, выходящих за пределы задач строительства какого-либо локального производственного или инфраструктурного объекта. Другой не менее значимой теоретико-методологической проблемой является необходимость проведения экспертизы совокупности локальных проектов, которые при их реализации в определенные сроки и в заданной последовательности должны решить (или способствовать решению) одну из нескольких задач госпрограммы.

Этапы экспертизы нормативных правовых актов (правовых актов) могут быть представлены следующим образом: экспертиза концепций, экспертиза целей промышленной политики, в том числе и на уровне международной кооперации, экспертиза правоприменительной практики на основе мониторинга, экспертиза оценки деятельности институтов реализации промышленной политики; экспертиза методов реализации промышленной политики (новые технологии, инновации, доступные технологии, и др.). При проведении экономико-правовой экспертизы могут использоваться различные институты экспертной деятельности: институт государственной

экспертизы правовых актов, общественная экспертиза, независимая экспертиза, экспертиза на конкурсной (грантовой) основе.

Анализ основных правовых актов, направленных на нормативную правовую реализацию направлений государственной промышленной политики, показывает, во-первых, противоречивость и несогласованность их положений. Во-вторых, в большинстве из них отсутствуют критерии и принципы, на основе которых проводились бы правовая экспертиза и оценка финансово-экономического обоснования, устанавливались показатели оценки достижения результатов.

Приведем основные цели (подцели) экономико-правовой экспертизы нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации, которые должны быть нормативно закреплены в правовых актах соответствующего уровня.

1. Выявление:

а) соответствия целям, установленным в нормативных правовых актах более высокого уровня;

б) соответствия правовых актов целям концептуального и директивного характера (концепции, стратегии развития промышленности в целом, отдельных отраслей промышленности, отраслей экономики и пр.);

в) противоречий в целях (подцелях) реализации про-



мышленной политики в Российской Федерации в нормативных правовых актах одного уровня иерархии;

г) несоответствий целей (подцелей) реализации промышленной политики в Российской Федерации в нормативных правовых актах более низкого иерархического уровня целям (подцелям) реализации промышленной политики в Российской Федерации в нормативных правовых актах более высокого иерархического уровня;

д) наличия целей в нормативных правовых актах в сфере реализации промышленной политики и их детализации в подзаконных нормативных правовых актах.

## 2. Оценка:

а) достаточности и измеряемости показателей степени реализации промышленной политики в Российской Фе-

дерации в нормативных правовых актах подзаконного уровня;

б) степени достаточности и необходимости использования инструментов государственной поддержки в нормативных правовых актах для достижимости целей промышленной политики в Российской Федерации;

в) степени эффективности планируемых инструментов государственной поддержки в нормативных правовых актах для достижения целей промышленной политики в Российской Федерации;

г) степени эффективности (экономической, управленческой, социально-экономической и др.) использования инструментов государственной поддержки в нормативных правовых актах для достижения целей промышленной политики в Российской Феде-

рации.

Таким образом формально-юридический подход предполагает выделение цели экономико-правовой экспертизы, как приоритетной при проведении экономико-правовой экспертизы нормативного правового акта любого уровня. При этом выводы экономической части экспертизы не должны противоречить правовым критериям. Однако, если такое противоречие обнаруживается, экономические критерии при проведении экспертизы могут выступать в качестве обоснования необходимости изменения и совершенствования нормативного правового акта. Такими приоритетными критериями могут также являться и социально-экономические критерии.

<sup>1</sup>Статья подготовлена в рамках проведения исследования на средства гранта № 17-03-00181-ОГН Российского фонда фундаментальных исследований.

<sup>2</sup>См., например, Федеральный закон от 23 ноября 1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 мая 2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

<sup>3</sup>Так, например, широко применяется понятие «правовая экспертиза» в различных редакциях, одна из которых используется, например, Мироновым А.Н. в статье «Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти» (Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 32-38): правовая экспертиза включает в себя оценку проекта с точки зрения его соответствия правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения России с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерацией международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечение системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики.

<sup>4</sup>Приказ Минюста России от 31 мая 2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

<sup>5</sup>Короткова, О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Место защиты: Ин-т государства и права РАН].- Москва, 2010.- 179 с.

<sup>6</sup>Экономический анализ нормативных актов / под. ред. Тамбовцева В.Л. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2001. – 408 с.; Авдашева С.Б. Стандарты экономического анализа в делах о нарушении антимонопольного законодательства в России [Текст] / С.Б. Авдашева, А.Е. Шаститко, Н.В. Дубиничева. М.: МАКС Пресс, 2011. – 66 с.

<sup>7</sup>Климович, Л.П. Научные основы современной судебной экономической экспертизы [Текст] : монография / Л. П. Климович ; [Сиб. федер. ун-т, Юрид. ин-т]. - М. : Проспект, 2014. - 143 с.

<sup>8</sup>Карапетов А.Г. Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. – 528 с.

<sup>9</sup>Т.Я. Хабриева. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5-26.

<sup>10</sup>Оценка законов и эффективности их принятия. Издание 2-е перераб. и доп. М.: Издание Государственной Думы, 2005. – 168 с.

<sup>11</sup>1. Конституция Российской Федерации. 2. Федеральные конституционные законы. 3. Федеральные законы. 4. Нормативные правовые акты Российской Федерации (нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации). 5. Нормативные правовые акты министерств и ведомств, принятые в пределах полномочий. 6. Законы субъектов Российской Федерации. 7. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. 8. Уставы и иные нормативные правовые акты муниципальных образований.

<sup>12</sup>Дементьева О.А. Бюджетные инструменты реализации государственных программ в сфере промышленной политики // Промышленная политика в Российской Федерации. 2017. № 7-9. С. 18-26.

<sup>13</sup>Сулакшин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В., Малчинов А.С. Нетёсов М.С., Симонов В.В. Российские доктрины как акты государственного управления. М.: Научный эксперт, 2012. – 152 с.

<sup>14</sup>Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 4. С. 81-95.

---

### *Литература.*

1. Авдашева С.Б. Стандарты экономического анализа в делах о нарушении антимонопольного законодательства в России [Текст] / С.Б. Авдашева, А.Е. Шаститко, Н.В. Дубиничева. М.: МАКС Пресс, 2011. – 66 с.

2. Дементьева О.А. Бюджетные инструменты реализации государственных программ в сфере промышленной политики // Промышленная политика в Российской Федерации. 2017. № 7-9. С. 18-26

3. Карапетов А.Г. Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. – 528 с.

4. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 4. С. 81-95.

5. Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 32-38.

6. Оценка законов и эффективности их принятия. Издание 2-е перераб. и доп. М.: Издание Государственной Думы, 2005. – 168 с.