

УДК 330

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-22-31>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)

Гудков Э. С.,Общественный совет при
Минприроды России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Большая Грузинская, д. 4/6**Аннотация**

В статье формируется понятие государственной поддержки, рассматриваемой в качестве средства государственного управления экономикой, активизирующего экономическую деятельность, а в ряде случаев выступающего в качестве предпочтительного способа реализовать ту или иную задачу в экономике. Государственная поддержка рассматривается в качестве инструмента целеполагания, средства привлечения внимания бизнеса, а также в качестве средства обеспечения реализации задач, стоящих перед экономикой. Для частного бизнеса государственная поддержка является средством повышения эффективности экономической деятельности и условием успешности реализации проектов, стимулирует инвестиционную активность. Побудительным мотивом государственной поддержки может выступать как потребность реализации публичных интересов, так и реализация частных инициатив, направленных на достижение результатов с высокой публичной ценностью. Рассматриваются вопросы о формах, субъектах и объектах государственной поддержки.

Ключевые слова: государственная поддержка; публичный интерес; государственная (муниципальная) помощь; государственная (муниципальная) преференция; поддержка бизнеса; отрасль экономики; защита конкуренции; эффективность; государственное управление; административный режим; ограничительные меры; технологическая независимость экономики; малый бизнес.

Для цитирования: Гудков Э. С. О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты) // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 22–31, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-22-31>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

On State Support as a Method of State Management of the Economy in the Russian Federation (Organizational and Legal Aspects)

Eduard S. Gudkov,

Public Council under the Ministry of Natural Resources of Russia, Bolshaya Gruzinskaya str., bldg 4/6, Moscow, 125993, Russia

Abstract

The article forms the concept of state support is being formed, considered as a means of state management of the economy, activating economic activity, and in some cases acting as a preferred way to realize a particular task in the economy. State support is considered as a goal-setting tool, a means of attracting business attention, as well as a means of ensuring the implementation of the tasks facing the economy. For private business, government support is a means of increasing the efficiency of economic activity and a condition for the success of the implementation of projects, stimulates investment activity. The incentive for state support can be both the need to realize public interests and the implementation of private initiatives aimed at achieving results with high public value. Issues about the forms, subjects and objects of state support are being considered.

Keywords: government support; public interest; state (municipal) assistance; state (municipal) preference; business support; the branch of the economy; competition protection; efficiency; public administration; administrative regime; restrictive measures; technological independence of the economy; small business.

For citation: Gudkov E. S. On state support as a method of state management of the economy in the Russian Federation (organizational and legal aspects) // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):22-31, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-22-31>

The author declare no conflict of interest.

При определении стратегических целей и задач государственного управления следует учитывать, какими средствами можно повысить вовлеченность бизнеса в экономику и стимулировать его инвестиционную активность. С этой точки зрения интересна оптимизация системы публичного управления экономикой в части соединения института саморегулирования с институтом комплаенса [1].

В ряде случаев в качестве такого средства может выступать государственная поддержка, не только указывающая на то, что государство поддерживает приоритеты вложений в определенные проекты, но и дающая дополнительные возможности и создающая необходимые условия для реализации проектов, осуществить которые без государственной поддержки было бы с точки зрения эффективности бизнеса нерентабельно или даже невозможно. Кроме того, государственная поддержка может формировать для бизнеса и целеполагание: браться за реализацию каких целей в расчете на высокий результат, обеспечиваемый государственной поддержкой.

Государственная поддержка представляет собой комплекс мер позитивной направленности, предназначенных для повышения эффективности выполнения задач, стоящих перед экономикой, за счет активизации, упрощения, стимулирования и вовлечения в решение данных задач хозяйствующих субъектов.

На определенном этапе развития экономики публичный интерес становится возможным удовлетворить или более эффективно это сделать только с помощью поддержки государством бизнеса, который либо не способен самостоятельно выполнить определенные функции, либо не способен это сделать с необходимыми для самого бизнеса и государства эффективностью и сроками. Причем государство может при определенных обстоятельствах продлевать сроки государственной поддержки или изменять основания ее предоставления, в том числе связанные с выполнением бизнесом своих встречных обязательств, явившихся условием осуществления государственной поддержки¹.

Э. С. Каминский [2] отмечает, что в самом общем виде публичный интерес можно обозначить как охраняемый законом интерес, за которым стоят общество и государство, официально признанный интерес, имеющий поддержку государства и его правовую защиту. По мнению автора, публичные интересы — это признаваемые государством и урегулированные нормами права социальные потребности, направленные на достижение общественных благ, удовлетворение которых обеспечивает целостность, устойчивость и поступательное развитие общества.

Ю. А. Тихомиров указывает, что «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития» [3, с. 55].

А. В. Спиринов [4] отмечает, что публичный интерес — это государственный интерес, интерес социума, большинство законопослушных граждан которого, как и государство, заинтересованы в обеспечении правопорядка, безопасности и неотвратимости ответственности.

В ряде случаев государственная поддержка компенсирует институциональные недостатки экономики в смысле отсутствия развитой и эффективной системы финансирования, в том числе и через институты развития [5], которым в последнее время уделяется в стране большое значение. Государственная поддержка также обеспечивает возможность преодоления высоких административных барьеров ведения бизнеса, компенсирует отсутствие необходимого уровня конкурентоспособности у отечественного бизнеса.

В свою очередь, государственная поддержка осуществляется государством через органы управления. При этом государством используются и иные субъекты управления. Причем, как справедливо замечает Т. Я. Хабриева [6], возможности регулирования со стороны субъектов Российской Федерации сужаются, но одна из сфер, где их возможности сохраняются, — это государственная поддержка инновационной деятельности.

Например, речь идет здесь о банках и институтах развития. П. Созыкин² полагает, что реализация большинства механизмов господдержки промышленности невозможна без участия банков. Успешное применение финансовых решений дает импульс развитию индустрии в российских регионах. Государство при этом должно или вынуждено создавать дополнительные условия для стимулирования самих коммерческих банков (а не только субсидировать ставки³). Например, указывает автор, такими условиями могут стать установление для инструментов зеленого финансирования пониженного риска в 50%, учет таких проектов при расчете нормативов достаточности капитала с понижающим коэффициентом, стимулирование притока частных инвестиций в зеленый сектор через налоговые вычеты для частных инвесторов в соответствующие фонды и вклады.

Отмечается⁴, например, что в сфере жилищного строительства без государственной поддержки и активного участия банков в финансировании при условии государственных субсидий и гарантий региональных властей невозможно было бы добиться таких результатов: в 2022 г. введено рекордное количество жилья — более 100 млн м².

К. Чемоданова⁵ отмечает, что партнерство государства и бизнеса выступает эффективным инструментом для развития дорожной инфраструктуры в стране в текущих экономических реалиях. Власти предоставляют частным партнерам гарантии и создают условия для долгосрочного спроса на возводимые проекты. Финансовый сектор вкладывает средства и накопленный операционный опыт в создание ключевых транспортных сетей, которые необходимы для роста доходов регионов и качества жизни населения (получая дополнительные гарантии реализации проекта и возврата финансирования⁶).

А. А. Тимошенко [7] полагает, что поощрение можно и нужно применять в процессах государственного стимулирования предпринимательской деятельности. Для того чтобы верно понимать принцип стимулирующего воздействия поощрения, указывает автор, необходимо отличать его от сходных категорий, например, от льготы. По своей стимулирующей роли поощрение во многом равноценно льготе, но отличается моментом

¹ См.: Нефтегазохимия растягивает льготы. https://www.kommersant.ru/doc/5797794?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 02.02.2023).

² https://www.vedomosti.ru/industry/industrial_policy/articles/2022/11/17/950700-realizatsiya-bolshinstva-mehanizmov-gospodderzhki-nevozmozhna-bez-bankov (Дата обращения: 24.01.2023).

³ *Прим. авт.*

⁴ https://plus.rbc.ru/news/63c93fe27a8aa9aec7a14317?utm_source=rbc&utm_medium=main&utm_campaign=865506-63c93fe27a8aa9aec7a14317&from=column_21 (Дата обращения: 25.01.2023).

⁵ https://www.vedomosti.ru/industry/infrastructure_development/articles/2022/11/17/950696-kak-razvitie-gchp-vliyaet-na-transportnyu-svyazannost (Дата обращения: 24.01.2023).

⁶ *Прим. авт.*

применения. Льгота всегда предоставляется заранее, выступает в роли поддержки выбранной лицом линии поведения. Поощрение — награда за конечный результат, его признание и одобрение по итогам какой-либо деятельности.

С. В. Мирошник полагает, что важность поощрения возрастает в период проведения различных реформ, так как институт поощрения представляет собой особый способ воздействия на сознание и психику индивида [8]. А. А. Мусаткина отмечает, что поощрение обладает большей побуждающей силой, чем льгота, так как льгота является гарантом или авансом будущего положительного поведения субъекта, а поощрение подразумевает вознаграждение за уже полученный результат [9]. Гранты и субсидии, по мнению А. А. Тимошенко, также являются видами поддержки, которые выделяются заранее с целью мотивации на определенное поведение в будущем [7].

Поощрение называется особым методом регулирования, который позволяет побуждать субъектов к совершению полезных действий путем создания их заинтересованности в получении дополнительных благ [10, с. 6]. В качестве главного основания для применения мер государственного поощрения называется рациональное хозяйствование [11, с. 239].

А. А. Тимошенко указывает, что есть еще один, не совсем обычный, гибридный путь — поощрение стимулом. Он полагает, что масштаб применения такого пути можно расширить, когда государству необходимо решать задачу по активизации предпринимательской деятельности в стране в условиях ограниченности денежных ресурсов на масштабное наполнение денежными массами соответствующих секторов экономики. Специфическое поощрение может выражаться в том, что лицам не прямо вручается некая денежная награда, а в ее качестве предоставляется та же самая льгота. Автор предлагает говорить о введении некой уровневой системы, когда предприниматель, достигая определенного уровня оборота, доли на рынке, численности персонала или иного показателя, получал бы определенную меру поддержки, характерную для данного уровня. И так по нарастающей, безусловно, с акцентом на определенные, самые важные отрасли экономики, с наибольшей заинтересованностью государства в прорывном развитии [7].

Таким образом в данном случае указывается на возможность создания системы показателей, влияющих на размер и интенсивность государственной поддержки.

А. Ф. Чупилкина и Д. Х. Галлямова [12] рассматривают вопрос о недостаточно высоких, несмотря на принимаемые меры поддержки, результатах развития малого и среднего предпринимательства и отмечают, что происходящие в социально-экономической сфере события зависят не только от показателей уровня финансирования, защиты на законодательном уровне, но и от заинтересованности самого государства в развитии, и предлагают в качестве варианта разрешения проблемы рассмотреть

вопрос о создании института ответственности должностных лиц, в чье ведение входит решение вопросов, касающихся развития малого бизнеса. Авторы полагают, что посредством введения негативной и позитивной юридической ответственности для ответственного за поддержку МСП лица станут возможными стимулирование его деятельности и повышение эффективности его труда, что непременно должно отразиться на результатах функционирования малого предпринимательства.

Анализ показывает, что государственная поддержка в ряде случаев может компенсировать недостаточно развитую конкурентную среду или наоборот, жесткую конкуренцию на определенном товарном рынке, в том числе международном. В первом случае при реализации мер государственной поддержки с точки зрения ценностного подхода более предпочтительной для экономики может являться поддержка определенного проекта, нежели соблюдение принципов конкуренции в плане создания равных условий на товарных рынках. Во втором случае государственная поддержка служит цели повышения конкурентоспособности российских товаров [13].

Такой подход к государственной поддержке на примере специальных инвестиционных контрактов показывает вспомогательную роль конкуренции в рамках складывающейся системы государственного управления на рынках с ведущимися на них проектами с использованием мер государственной поддержки. В Арктической зоне Российской Федерации, например, меры государственной поддержки, направленные на развитие предпринимательства, более приоритетны, чем возможность искажения конкурентной среды на тех товарных рынках, где может обращаться товар, произведенный в Арктической зоне с использованием мер государственной поддержки.

Необходимо отметить, что нарушение конкуренции [14, с. 59] рассматривается как любое отклонение от идеала чистой конкуренции, которое препятствует тому, чтобы участники экономической деятельности добивались максимального повышения общественного благосостояния, одновременно повышая собственное благосостояние. Сюда входят налоги и субсидии, таможенные пошлины, тарифы и нетарифные ограничения, внешние факторы, неполная информация и нечестная конкуренция.

Отметим, что государственная поддержка может быть прямой (непосредственной) и опосредованной (косвенной), заключающейся в создании определенных условий ведения экономической деятельности. Это не только устранение административных барьеров, создание условий ведения бизнеса, но и другие специфические меры, принимаемые государством.

Высоко оценивается и введение параллельного импорта в качестве средства государственной поддержки, которое позволило обеспечить предложение товаров⁷.

⁷ https://trends.rbc.ru/trends/innovation/63cfbb399a7947deef3400d8?from=column_21 (Дата обращения: 26.01.2023).

ФАС России отмечает, что Правительство РФ легализовало параллельный импорт, создав важный механизм для конкурентной среды, поскольку он способствует снижению рыночной власти правообладателя, насыщению рынка, снижению или сдерживанию цен, созданию новых рабочих мест и появлению новых возможностей для малого и среднего бизнеса⁸.

Н. А. Курц [15] рассматривает списание начисленных неустоек по государственным (муниципальным) контрактам как меры государственной поддержки экономики, пострадавшей вследствие пандемии новой коронавирусной инфекции, роста стоимости строительных материалов и иностранного санкционного давления. Автор отмечает, что механизмы освобождения от начисления неустоек либо их списания необходимо рассматривать прежде всего как меру государственной поддержки участников экономического оборота, пострадавших в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции [16]. При этом сама система государственного (муниципального) заказа может рассматриваться как средство государственной поддержки⁹.

В качестве одного из видов государственной поддержки может рассматриваться государственная помощь [14, с. 158], которая как понятие и явление широко используется в ЕС, где это обуславливается тем, что все государства предоставляют предприятиям помощь в том или ином виде. В ЕС о государственной помощи необходимо предварительно уведомить Комиссию ЕС, которая, в свою очередь, может ее утвердить или нет. Примером эффективного контроля за предоставлением государственной помощи в ЕС является запрет на выделение государственных субсидий убыточному предприятию, даже если нет перспектив его восстановления. Комиссия ЕС имеет право требовать выплаты государственной помощи, предоставленной на незаконных основаниях, органами государственной власти, которые такую помощь предоставили. Таким образом, в ЕС механизм государственной помощи служит контролю за предоставлением странами — членами ЕС помощи национальным предприятиям с целью урегулировать вопросы ограничения конкуренции на товарных рынках ЕС действиями властей стран — членов ЕС.

Государственная помощь, т. е. помощь, предоставляемая в любой форме государствами или за счет государственных ресурсов, согласно ст. 107 ДФЕС¹⁰ является несовместимой с внутренним рынком в той мере, в какой государственная помощь затрагивает торговлю

между государствами-членами и может исказить или создать угрозу искажения конкуренции путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производств.

Законом о защите конкуренции регулируется вопрос о государственной помощи или государственной поддержке в виде государственной или муниципальной преференции. Правовой институт таких преференций четко дифференцируется по целям и порядку их предоставления, являясь в связи с этим особым видом индивидуальной поддержки, допустимой в связи с отсутствием негативного влияния на конкуренцию. За пределами института преференций допускается государственная поддержка, которая, как правило, не носит индивидуального характера. Хотя существуют исключения. Так, запрещается предоставление помощи, ограничивающей конкуренцию, органами власти, указанными в ст. 15 Закона о защите конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных ст. 19—21 данного закона. Кроме того, в связи с тем, что предоставление такой поддержки осуществляется органами, для которых не установлен запрет на ограничение конкуренции, или на основании правового акта, которым конкуренция может быть ограничена, государственная поддержка предоставляется и в случае, если она может вести к ограничению конкуренции на товарном рынке.

С точки зрения круга субъектов, получающих государственную поддержку, ее можно разделить на индивидуальную и групповую, предназначенную для определенного или неопределенного круга лица. Такого, например, как субъекты малого и среднего предпринимательства, резиденты Арктической зоны РФ и др.

Г. Ф. Ручкина [17], анализируя развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации в условиях цифровой экономики, отмечает недостаточность использования в процессе осуществления их деятельности ИТ-технологий. Автор, акцентируясь на мерах государственной поддержки, отмечает, что одним из ее важных направлений является снижение административной нагрузки на предпринимателей и создание инфраструктуры поддержки МСП, которая на основании ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Закон № 209-ФЗ) представляет систему коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков), обеспечивающих условия для создания субъектов малого и среднего предпринимательства и для оказания им поддержки (**центры и агентства по развитию предпринимательства**, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительства), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные

⁸ <https://fas.gov.ru/news/32409> (Дата обращения: 06.02.2023).

⁹ См.: Госзаказ может стать способом поддержки малого и среднего бизнеса. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/03/26/826368-goszakaz> (Дата обращения: 26.01.2023).

¹⁰ Договор о функционировании Европейского Союза. Подписан в Риме 25 марта 1957 г. <http://eur-lex.europa.eu/> (по состоянию на 19.12.2016).

фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы и другие субъекты).

В Арктической зоне Российской Федерации, как и на территориях опережающего развития, в особых экономических зонах, особых административных районах, перечень возможных мер государственной поддержки определяется законом и связан с деятельностью на определенной территории любого лица, отвечающего определенным требованиям [18].

Государственная поддержка инвестиций посредством заключения специального инвестиционного контракта¹¹, например, является индивидуально определенной с точки зрения определения конкретных лиц, указанных в контракте. А вот государственная поддержка в виде налоговых льгот не носит индивидуального характера, даже с учетом того, что льготы применяются к лицам, указанным в специальных инвестиционных контрактах¹².

По смыслу закона, налоговые льготы выступают формой имущественной поддержки (государственной помощи)¹³ отдельных категорий субъектов экономического оборота и признаются оправданным исключением из принципа всеобщности и равенства налогообложения в той мере, в какой это позволяет налогоплательщику эффективно распорядиться оставшимися после налогообложения финансовыми ресурсами и одновременно обеспечить удовлетворение лежащего в основе предоставления льготы публичного интереса, связанного со стимулированием деятельности отдельных отраслей экономики, улучшением социально-экономического положения территорий и т. п. При их предоставлении должен быть обеспечен равный подход: условия применения льгот должны толковаться и применяться таким образом, чтобы дифференциация прав налогоплательщиков осуществлялась по объективным и разумным критериям, отвечающим цели соответствующих законоположений.

Равенство прав инвесторов, по общему правилу, достигается при применении одинаковых условий предоставления льгот к налогоплательщикам, которые приступили к осуществлению инвестиций и реализовали инвестиционный проект в надлежащие сроки, поскольку ожидания налогоплательщиков-инвесторов относитель-

но налоговой выгоды, которая может быть получена ими по окончании реализации инвестиционного проекта в результате применения соответствующих льгот, формируются на момент начала осуществления инвестиций.

Государственная поддержка, с одной стороны, обеспечивает реализацию определенного публичного интереса, а с другой стороны — создает заинтересованность бизнеса в реализации определенных проектов. Кроме гарантированной прибыли в прямой форме, это и стимулы, ведущие к следующим результатам:

- формирование гарантированного товарного рынка посредством ограничений на ведение бизнеса (лицензирование только для определенных субъектов, административное назначение единственных поставщиков на определенных товарных рынках, например, значимых инфраструктурных проектов), назначение операторов организации работы на определенных рынках, административное назначение ответственных за поставку товаров на определенных рынках (создание государственных корпораций и др.);
- формирование спроса (первичные и вторичные льготы, например, льготные кредиты на авто российского производства, утилизационный сбор), распределение бремени ведения бизнеса, например, посредством участия государственного партнера в проекте (концессия, ГЧП и др.);
- обеспечение выхода на иностранные рынки (международно-правовая поддержка, например, обеспечение вхождения на иностранные рынки углеродных единиц в рамках Парижского соглашения и др., поддержка¹⁴ и субсидирование экспорта, поддержка экспортных картелей и др.);
- защита конкуренции на международных рынках (через экстерриториальность российского антимонопольного законодательства или посредством применения наднационального антимонопольного регулирования, антидемпинговые меры, закрытие рынков от иностранных продавцов и др.).

Указом Президента Российской Федерации установлен специальный режим принятия корпоративных решений крупными компаниями¹⁵. До 31 декабря 2023 г. они смогут не учитывать голоса устранившихся от управления совладельцев из недружественных стран. Такая мера может также рассматриваться в качестве меры поддержки в кризисной ситуации.

К государственной поддержке можно отнести и введение презумпции добросовестности при недостижении результата для должностных лиц, ответственных

¹¹ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, № 1 (ч. 1), ст. 41, Российская газета, № 1, 12.01.2015.

¹² См.: ст. 3, 5 Налогового кодекса Российской Федерации, ч. 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ. Собрание законодательства РФ, № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

¹³ Пункт 18 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.06.2022), «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 7, июль, 2022 (начало), «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 8, август, 2022 (окончание).

¹⁴ См., напр.: Правила предоставления государственной поддержки организациям в целях продвижения продукции агропромышленного комплекса на внешние рынки (утверждены Постановлением Правительства РФ от 26.02.2021 № 255). Собрание законодательства РФ, 08.03.2021, № 10, ст. 1595.

¹⁵ https://www.kommersant.ru/doc/5773360?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 18.01.2023).

за реализацию инновационных проектов с государственным финансированием, т. е. введение «права на риск»¹⁶.

Отмечается¹⁷, что Правительство РФ обозначило механизмы, которыми планируется стимулировать публичный интерес в технологическом развитии России до 2030 г. В их числе кредитование под залог интеллектуальной собственности (ИС), коммерциализация разработок оборонного сектора и субсидии на «обратный инжиниринг». Это обусловлено угрозой «технологической деградации» из-за иностранных ограничительных мер, для преодоления которой в среднесрочной перспективе потребуется локализовать около 300—400 наименований продукции. Для этого, в свою очередь, потребуется развивать механизмы оценки ИС. Споры по правам на ИС могут передаваться от судов общей юрисдикции арбитражным судам. Побуждать к созданию новых производств планируется за счет «промышленной ипотеки», то есть субсидий на приобретение недвижимости в сфере промышленности.

Не только государство, но и бизнес заинтересован в государственной поддержке. Так, производители спецтехники просят увеличить поддержку льготного лизинга в пять раз¹⁸. Это должно помочь в конкурентной борьбе с иностранными компаниями, которые, как и российские производители, пытаются захватить свободные зоны на рынке после ухода поставщиков техники из недружественных стран. Ассоциация «Спецавтопром» (входит 80 предприятий, выпускающих самоходную, специальную и дорожно-строительную технику) попросила правительство выделить в 2023 г. дополнительно 4 млрд руб. на программу льготного лизинга специальной техники. Письма с просьбой были направлены 14.12.2022 в Минфин России и Правительство России. Ассоциация считает, что благодаря программе льготного лизинга, которая реализуется по постановлению № 811 от 3 июня 2020 г., в 2023 г. удастся продать со скидками спецтехники и оборудования для нее на сумму не более 20 млрд руб. Всего в бюджете на эту программу в этом году заложен 1 млрд руб.

Эксперты полагают¹⁹, что для сложных инфраструктурных проектов, таких как водородные поезда на Сахалине, например, особенно в нынешней экономической ситуации, применение механизма концессии и использование господдержки — стандартная история. Скорее всего, для такого пилотного проекта локального платежеспособного спроса на железнодорожные перевозки будет недоста-

точно, чтобы окупить инвестиции. Возможно, потребуется государственная поддержка, которая может быть реализована в виде капитального гранта на поставку поездов, финансирования затрат на заправочную инфраструктуру, а также субсидий на покрытие части операционных расходов. Семь водородных поездов — слишком низкий объем для окупаемости новой разработки, поэтому господдержка нужна на всех этапах жизненного цикла нового подвижного состава, от НИОКР до эксплуатации. Проект водородного поезда реализуется с привлечением субсидий из федерального бюджета.

В. П. Заварухин, Н. Д. Фролова, Д. В. Байбулатова [19] отмечают, что в условиях ресурсных ограничений правительства экономически развитых стран активно работают над привлечением в космическую отрасль потенциала, ноу-хау, инноваций и инициативы частных компаний, которые реально разделяют риски и финансовое бремя государства по осуществлению ресурсоемкой космической деятельности. Для этого правительства многих стран стимулируют интерес частных компаний, создавая и эффективно используя различные экономико-правовые формы взаимовыгодного экономического партнерства государства и бизнеса — ассоциации, концессии, совместные предприятия, консорциумы, хотя масштабы такого взаимодействия значительно отличаются в различных странах.

В настоящее время в Правительстве России²⁰ также указали на необходимость открытия возможностей по участию в космических программах частному бизнесу. Речь идет и о господдержке, и о целях достижения публичных интересов в сфере развития космической отрасли.

Отметим, что государственная поддержка может быть плановой, основываться на документах стратегического планирования, а также быть связанной с преодолением кризисных явлений в экономике, которая, в свою очередь, в зависимости от степени чрезвычайности и срочности, может носить и плановый характер²¹.

Отмечаются высокий уровень и объем государственной поддержки по повышению устойчивости экономики²² как в пандемийный период, так и в период после введения иностранных ограничительных мер в экономике. Была запущена программа инвестиционного кредитования для бизнеса, введен мораторий на проверки и другие регуляторные послабления. Всего с 2020 г.,

¹⁶ https://www.kommersant.ru/doc/5783922?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 24.01.2023).

¹⁷ https://www.kommersant.ru/doc/5783922?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 24.01.2023).

¹⁸ <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/01/24/960153-proizvoditeli-spetstehniki-prosyat-velichit-podderzhku> (Дата обращения: 24.01.2023).

¹⁹ https://www.rbc.ru/business/11/01/2023/63bc0cf79a79474cf4d1c1b07?from=column_1 (Дата обращения: 19.01.2023).

²⁰ <https://www.rbc.ru/business/16/01/2023/63c59b089a794700065f49f5> (Дата обращения: 26.01.2023).

²¹ Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. Российская газета, № 48, 20.03.2009. Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». Российская газета, № 19, 02.02.2015.

²² https://trends.rbc.ru/trends/innovation/63cfbb399a7947deef3400d87?from=column_21 (Дата обращения: 26.01.2023).

когда вскоре после назначения нового правительства оно столкнулось с необходимостью срочной реализации мер по борьбе с COVID-19 и его последствиями, объем господдержки экономики и социальной сферы составил около 7,6 трлн руб.

Работа в условиях ограничительных мер в отношении российской экономики в 2022 г. была организована с учетом опыта пандемии: тогда для исключения длительных согласований решения принимались в рамках работы Оперативного штаба и Координационного совета²³, а в октябре 2022 г. для обеспечения насущных оперативных задач был создан схожий по структуре Координационный совет²⁴ во главе с Председателем Правительства РФ.

Также в целях государственной поддержки на практике активно внедряются новые институты управленческой деятельности публичных образований, к которым относятся органы, ответственные за «дорожные карты» проектов, органы инфраструктурного управления инвестициями регионов, отраслевые финансово-промышленные группы и холдинги, органы управления специальными административно-правовыми образованиями, государственные корпорации поддержки и инвестиционные фонды развития, межведомственные координационные центры, третейские суды саморегулируемых организаций товарных и финансовых рынков и др. [20].

В ряде случаев государственная поддержка является частью административно-правового режима. Напомним, что правовой режим [21] — это особая форма управления, отличающаяся жесткостью, высокой степенью определенности, конкретизации и четкости управленческого воздействия, употребляемая для урегулирования процессов, явлений, отношений, требующих в силу своей специфики, значимости или степени опасности для общества индивидуального управленческого подхода, с помощью которой обеспечиваются построение и информационный обмен системы управления, а также ее гибкость, адаптивность и живучесть.

Административно-правовой режим [21] — это определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления. Следовательно, с точки зрения административно-правового режима можно говорить о режиме предоставления госу-

дарственной поддержки или о предоставлении государственной поддержки как составной части административно-правового режима.

Необходимо отметить, что государственная поддержка формируется не только в зависимости от наличия публичного интереса, но и с учетом того, насколько активно обеспечивается удовлетворение такого публичного интереса, а также в зависимости от наличия частного интереса в развитии бизнеса. А. Б. Степин, например, замечает, что основанная на соотношении нормативного правового и индивидуального (договорного) регулирования (саморегулирования) государственная поддержка представляет собой модель инициативной предпринимательской деятельности участников гражданских и административных отношений [22]. В этом случае, а также в случае инициативы со стороны государства бизнес вынужден доказывать государству необходимость государственной поддержки для достижения публичных интересов, например, создания рабочих мест, формирования налоговой базы, создания перспективных технологий и т. п. Необходимо отметить, например, что по итогам совещания по вопросу стимулирования нефтяной отрасли Президент РФ поручил разработать единые критерии, требования к экономическому обоснованию и порядок предоставления мер государственной поддержки при разработке нефтяных месторождений в Российской Федерации (подп. «б» п. 1 Поручения от 10.07.2019)²⁵.

Меры государственной поддержки в различных отраслях экономики обусловлены активностью управленческой деятельности экономических регуляторов. Например, широкий спектр государственной поддержки производителей алкогольной продукции объясняется не только публичным интересом в виде потребности наполнения расходной части бюджета, но и наличием мотивированных ответственных структур Минфина России, а также наличием специальных органов отраслевого управления и их активной регулирующей позицией. Отмечается, например, что в целях государственной поддержки производителей алкогольной и спиртосодержащей продукции был принят большой ряд административно-правовых мер в сфере регулирования производства и оборота алкогольной продукции²⁶. В нем мы можем видеть и льготное продление лицензий, и возврат государственной пошлины за продление лицензии, мораторий на плановые проверки, и сокращенный перечень оснований внеплановых проверок, увеличение срока действия марок и др.

Как правило, претендующие на государственную поддержку лица должны соответствовать определенным

²³ См.: Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12, ст. 1781.

²⁴ Указ Президента РФ от 21.10.2022 № 763 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов». Собрание законодательства РФ, 24.10.2022, № 43, ст. 7385.

²⁵ <http://www.kremlin.ru/> (по состоянию на 24.07.2019).

²⁶ См.: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 7 июня 2022 г. № 03-13-05/53830. СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 17.01.2023).

требованиям²⁷, например, относиться к субъектам МСП, быть резидентами определенной экономической зоны, работать в определенной отрасли экономики и др.

Таким образом, государственная поддержка представляется дифференцированным методом государственного управления, позволяющим воздействовать на те сферы экономики, которые нуждаются во внимании и приоритетном развитии по тем или иным объективным причинам. Государственная поддержка воздействует на поведение хозяйствующих субъектов и стимулирует их, в том числе и через предоставление ресурсов, на достижение определенных экономических результатов.

Государственная поддержка обеспечивается органами власти всех уровней, на которые возложены функции управления экономикой, а также уполномоченными ими органами и организациями. В целях повышения эффективности управления создаются новые институты управления под определенные задачи, в том числе и имеющие оперативный, координационный и специальный характер.

Система государственной поддержки обеспечивает достижение публично значимых экономических результатов, а также развитие потенциала и возможностей хозяйствующих субъектов. Государственная поддержка осуществляется с использованием определенных правовых институтов и проводится в определенных формах.

Государственная поддержка обеспечивается за счет формирования положительных стимулов и системы поощрения, как в материальной форме, так и в нематериальной, а также посредством снижения или устранения административных барьеров и улучшения условий хозяйствования.

Административно-правовой режим государственной поддержки экономики в настоящее время до конца не сформирован, существует в эклектичной форме и реализуется за счет применения различных средств и форм государственного управления. Общие принципы государственной поддержки экономики в настоящее время находятся в стадии формирования. ■

Литература [References]

1. Максимов С. В. Идеи новой модели публичного управления российской экономикой (институциональный и правовой аспекты) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3 (31). С. 8—21, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>

²⁷ См., напр.: приложение № 1 к Порядку проведения оценки финансовой устойчивости (стресс-теста) системообразующих организаций российской экономики, претендующих на предоставление в 2020 году мер государственной поддержки, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 13 мая 2020 г. № 276 (в ред. приказа Минэкономразвития России от 19.10.2020 № 680).

- [Maksimov S. V. Ideas of a new model of public management of the Russian economy (institutional and legal aspects) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(3(31)):8-21, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>]
2. Каминский Э. С. К вопросу о публичном интересе в уголовном процессе // Российский судья. 2021. № 1. С. 26—30, <https://doi.org/10.18572/1812-3791-2021-1-26-30> [Kaminskiy E. S. On public interest in a criminal procedure // Russian Judge. 2021;(1):26-30, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/1812-3791-2021-1-26-30>]
3. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. 496 с. [Tikhomirov Yu. A. Public law. Textbook. M.: BEK Publishing House, 1995. 496 p., (In Russ.)]
4. Спиринов А. В. Публичный интерес в уголовном судопроизводстве // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. № 1(88). С. 91—104, <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2019-10009> [Spirin A. V. Public interest in criminal proceedings // Vestnik Eastern Siberia Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation. 2019;(1(88)):91-104, (In Russ.), <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2019-10009>]
5. Оболенская Л. В. Анализ институтов развития в контексте их реформирования: целевые и нормативно-правовые аспекты // Безопасность бизнеса. 2022. № 5. С. 20—25, <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2022-5-20-25> [Obolenskaya L. V. Analysis of development institutes in the context of their reformation: target and regulatory aspects // Business Security. 2022;(5):20-25, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2022-5-20-25>]
6. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т. Я. Хабриева. М.: Наука РАН, 2016. 320 с. [Khabrieva T. Y. Constitutional Reform in Today's Context: monograph / T. Y. Khabrieva. M.: RaS Nauka, 2016. 320 p., (In Russ.)]
7. Тимошенко А. А. Поощрение как способ государственного стимулирования предпринимательской деятельности // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2018. № 4. С. 27—32. [Timoshenko A. A. Incentive as a means of state encouragement of entrepreneurial activities // Entrepreneurial Law. 2018;(4):27-32, (In Russ.)]
8. Мирошник С. В. Теория правового стимулирования: Дис.... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. [Miroshnik S. V. Theory of legal stimulation: Dis... Dr. of Law. Rostov-on-Don, 2003, (In Russ.)]
9. Мусаткина А. А. О поощрительных санкциях в уголовном и финансовом праве // Вектор науки ТГУ. 2009. № 5(8). С. 79—84. [Musatkina A. A. About incentive sanctions in the criminal and financial right // Science

- Vector of Togliatti State University. 2009;(5(8)):79-84, (In Russ.)]
10. Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5. С. 3—15. [Tikhomirov Yu.A. Legal regimes of state regulation of economy // Law and economy. 2000;(5):3-15, (In Russ.)]
 11. Шишкин С. Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2007. 256 с. [Shishkin S.N. State regulation of the economy: entrepreneurial and legal aspect. M.: Volters Kluver, 2007. 256 p., (In Russ.)]
 12. Чупилкина А. Ф., Галлямова Д. Х. Правовой и статистический анализ показателей функционирования и развития малого предпринимательства в России // Безопасность бизнеса. 2019. № 6. С. 14—19. [Chupilkina A. F., Gallyamova D. Kh. The legal and statistical analysis of the performance and development indices of small business in Russia // Business Security. 2019;(6):14-19, (In Russ.)]
 13. Башлаков-Николаев И. В. Нормативные цели (ожидаемые результаты) развития конкуренции в сфере промышленности (на примере судостроительной отрасли) // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 2(18). С. 56—61. [Bashlakov-Nikolaev I. V. Regulatory objectives (expected results) the development of competition in the industry (on the example of shipbuilding) // Russian Competition Law and Economy. 2019;(2(18)):56-61, (In Russ.)]
 14. Глоссарий. Антимонопольная политика и законодательство. Москва, Издательство «Поматур», 2003. 190 с. [Glossary competition policy and law. Moscow, Pomatur Publishing House, 2003. 190 p.]
 15. Курц Н. А. Списание неустоек в сфере государственных и муниципальных закупок: проблемы правоприменения // Вестник арбитражной практики. 2022. № 3. С. 74—81. [Kurts N. A. Writing off penalties in the field of government and municipal procurement: problems of law enforcement // Vestnik Arbitrazhnoy Praktiki. 2022;(3):74-81, (In Russ.)]
 16. Башлаков-Николаев И. В. Подходы к антикартельным запретам: что уже изменила и каких изменений требует в будущем пандемия COVID-19? // Конкурентное право. 2020. № 4. С. 16—20. [Bashlakov-Nikolaev I. V. Approaches to cartel prohibitions: what has the COVID-19 pandemic already changed and what further changes does it require? // Competition Law. 2020;(4):16-20, (In Russ.)]
 17. Ручкина Г. Ф. К вопросу о совершенствовании мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях цифровой экономики // Предпринимательское право. 2019. № 4. С. 13—20. [Ruchkina G. F. On the improvement of measures of state support of small and medium-sized enterprises in digital economy conditions // Entrepreneurial Law. 2019;(4):13-20, (In Russ.)]
 18. Хабриева Т. Я., Курбанов Р. А. Правовые основы и интеграционные тенденции в Каспийском регионе. «Каспийская пятерка»: история и перспективы // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 8. С. 118—130. <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.103> [Khabrieva T. Y., Kurbanov R. A. Legal bases and integration trends in the Caspian region. The Caspian five: history and prospects // Journal of Russian Law. 2021;25(8):118-130, (In Russ.), <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.103>]
 19. Заварухин В. П., Фролова Н. Д., Байбулатова Д. В. Государственно-частное партнерство как инструмент развития космического сектора США и Великобритании // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 4 (28). С. 76—87. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-76-87> [Zavarukhin V. P., Frolova N. D., Baibulatova D. V. Public-private partnership for the development of space sector in the United States and Great Britain // Russian Competition Law and Economy. 2021;(4(28)):76-87 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-76-87>]
 20. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для бакалавриата. М.: Норма, 2019. 640 с. [Rossinsky B. V., Starilov Yu. N. Administrative law: an undergraduate textbook. M.: Norma. 2019. 640 p., (In Russ.)]
 21. Старостин С. А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 3—10. [Starostin S. A. Classification of administrative regimes // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2020(11):3-10, (In Russ.)]
 22. Степин А. В. Способы защиты в системе мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Безопасность бизнеса. 2020. № 1. С. 33—36. [Stepin A. V. Protection means in the system of measures of state support of small and medium-size enterprises // Business Security. 2020;(1):33-36, (In Russ.)]

Сведения об авторе

Гудков Эдуард Сергеевич: кандидат юридических наук, член Общественного совета при Минприроды России
Gudkov.ed@gmail.com