

Научная статья
УДК 346.5; 342.92

Развитие правового обеспечения импортозамещения

Евгений Сергеевич Кученин^{1,2}

¹Российская государственная академия интеллектуальной собственности,

²Университет «Синергия»

Москва, Россия

кандидат юридических наук

KES-mobile@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0002-3667-2680>

Аннотация. Проведен ретроспективный анализ изменений, внесенных в федеральное законодательство, направленных на реализацию мер по импортозамещению в целях обеспечения экономического и технологического суверенитета страны. Дана общая характеристика нормативным правовым актам, образующим основу правового режима для импортозамещения.

Ключевые слова: импортозамещение, экономическая стратегия, правовое обеспечение, правовой режим.

Финансирование: Исследование выполнено в рамках НИР «Экономико-правовые проблемы импортозамещения и механизмы использования интеллектуальной собственности для их решения» (11-ГЗ-2023).

Для цитирования: Кученин Е.С. Развитие правового обеспечения импортозамещения // IP: теория и практика. 2024. № 4(8).

Original article

Development of legal support of import substitution

Evgeny S. Kuchenin^{1,2}

¹Russian State Academy of Intellectual Property,

²Synergy University

Moscow, Russia

PhD in Law

KES-mobile@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0002-3667-2680>

Abstract. The retrospective analysis of the changes made in the federal legislation aimed at the implementation of measures ensuring import substitution in order to ensure economic and technological sovereignty is carried out. The general characteristic of normative legal acts forming the basis of the legal regime of import substitution is given.

Key words: import substitution, economic strategy, legal support, legal regime.

Funding: The study was carried out within the framework of the research work “Economic and legal problems of import substitution and mechanisms of intellectual property use for their solution” (11-GZ-2023).

For citation: Kuchenin E.S. Development of legal support of import substitution // IP: theory and practice. 2024. № 4(8).

Введение

Импортозамещение как стратегия развития национальной экономики достаточно давно стала темой научных исследований в российской экономической науке. Внимание к этой теме экономистов обусловлено поиском эффективных путей и средств обеспечения прежде всего экономической безопасности и технологического суверенитета нашей страны, как элементов национальной безопасности и государственного суверенитета.

В то же время изучению правового обеспечения импортозамещения и разработке его юридического инструментария в российской науке до недавнего времени уделялось крайне мало внимания, о чем свидетельствует небольшое число юридических научных исследований в этой области.

Очевидна необходимость теоретико-правового обоснования и правового обеспечения государственного управления в экономической сфере с учетом складывающихся условий внешней среды, в которых развивается российская экономика, что делает актуальным необходимость анализа нормативно-правовой базы импортозамещения и определения тенденций его развития.

Методы

Проведенное исследование базируется на ретроспективном анализе развития национального законодательства в диалектической связи с изменениями экономических условий.

Основное исследование

Импортозамещение – стратегия ведения экономики и промышленной политики государства, направленная на замену импортных товаров и продукции, пользующихся спросом на внутреннем рынке и необходимых для

обеспечения потребностей социально-экономического развития, товарами собственного производства.

Как следует из самого термина, целью этой стратегии является заменить на российском рынке значимые для социально-экономического развития импортные товары и продукцию, которые стали недоступны российским потребителям или доступность которых находится под угрозой ввиду нестабильности международного экономического сотрудничества, обусловленной существующими факторами геополитического свойства.

Очевидна направленность импортозамещения на обеспечение потребностей социально-экономического развития страны, что в условиях рыночной экономики обуславливает выработку и закрепление в законодательстве мер экономического стимулирования отечественного производства востребованных товаров и услуг, содержание которых, как правило, не имеет императивно обязательного характера по отношению к деятельности хозяйствующих субъектов.

Однако не меньшее значение импортозамещение приобретает в контексте обеспечения национальной безопасности, угрозы которой обусловлены как сильной зависимостью многих отраслей экономики от импорта необходимых для производства продукции и товаров, так и критической уязвимостью инфраструктуры государственного управления, построенной на основе зарубежных технических решений и технологий, соответствие которых требованиям, например информационной безопасности, достоверно установить зачастую не представляется возможным. Очевидно, что в этом случае одни лишь меры экономического регулирования уже не обеспечивают устранение или, как минимум, купирование угроз безопасности критической инфраструктуре, а также устранение угроз социальному благополучию населения, связанных с критической зависимостью потребительского рынка от импортных товаров, таких как продукты питания, лекарства и медицинская техника. В данном случае решение проблем импортозамещения требует принятия жестких административных мер.

Таким образом, содержание конкретных мер, принимаемых в рамках реализуемой стратегии импортозамещения, находится в прямой зависимости от того, какого рода импортные продукция и товары замещаются отечественными, а также от того, потребности каких отраслей национальной экономики и государственного управления удовлетворяются этими товарами и продукцией.

В научном сообществе тема импортозамещения далеко не новая, развивалась в научных трудах, прежде всего экономической направленности, достаточно давно и касалась различных аспектов импортозамещения

практически во всех отраслях национальной экономики. В качестве примеров сказанного можно привести труды С.И. Редько (2003 г.), исследовавшего инструментарий импортозамещения в контексте обеспечения продовольственной безопасности [1], П.А. Кадочникова (2005 г.), научный труд которого был посвящен влиянию импортозамещения на экономический рост [2], А.Н. Зиннатуллиной (2006 г.), изучившей содержание импортозамещения в нефтегазохимической отрасли [3], Е.Н. Назарчук (2007 г.) – в этом исследовании автор предложила и обосновала методы импортозамещения в промышленности [4], Д.И. Белецкого (2009 г.), предметом исследования которого явились «экономические, управленческие и социальные отношения в сфере формирования и регулирования отечественного фармацевтического рынка» с учетом реализации стратегии импортозамещения [5] и многих других. В то же время анализ опубликованных научных трудов позволяет отметить фактическое отсутствие внимания к научной разработке правовых аспектов импортозамещения.

В литературе импортозамещение рассматривается прежде всего, как экономическая категория, характеризующая направленность государственного управления в экономической сфере. В то же время в импортозамещении также проявляется и правовой аспект, поскольку реализация обозначенной стратегии экономической и промышленной политики требует соответствующего правового обеспечения – выработки и реализации комплекса организационно-правовых мер, создающих условия для вытеснения импортных товаров, продукции и их замещением отечественными высокотехнологичными и конкурентоспособными продукцией и товарами.

Другими словами, импортозамещение, как стратегия государственного управления в экономической сфере, требует установления соответствующего правового режима, включающего комплекс правовых средств, обеспечивающих рост объемов производства импортозамещающих продукции и товаров, в целях удовлетворения потребностей экономического развития при условии достижения экономического суверенитета.

Всякий правовой режим характеризуется обязательностью нормативно-правового закрепления необходимого правового инструментария, наличием специфической цели его введения и дальнейшего функционирования, формирования особого «климата» правового регулирования в определенной области государственного управления [6].

Импортозамещение, как особый правовой режим, предполагает определение и юридическое оформление правового инструментария, обеспечивающего реализацию соответствующей экономической стратегии, закрепление ее целей, а также создание такой конфигурации законодательства,

в которой диспозитивные нормы, обеспечивающие стимулирование организации импортозамещающих производств, свойственные отраслям частного права, взаимодействуют с императивными обязывающими и запрещающими нормами, предписывающими использование отечественных и не допускающими использование импортных продукции и товаров, реализация которых обеспечена охранительными нормами, устанавливающими юридическую ответственность в области импортозамещения.

Начало формирования правового режима импортозамещения можно обозначить периодом 2014–2021 гг., когда в законодательстве были сформулированы критические угрозы инфраструктуре государственного управления, критические зависимости экономики от импорта отдельных групп продукции и закреплены меры, преимущественно административно-правового характера, направленные на устранение таких угроз.

Стоит отметить, что именно в 2014 г. тема импортозамещения стала одной из ведущих в послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации (далее – РФ)[7].

Среди мер, обеспечивающих устранение угроз инфраструктуре госуправления и экономическому развитию страны, необходимо выделить Федеральный закон от 29.06.2015 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым предусмотрены меры, обеспечивающие расширение использования российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, подтверждение их происхождения из РФ, а также оказание правообладателям программ для электронных вычислительных машин или баз данных мер государственной поддержки. Также указанным законодательным актом в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка РФ, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей был установлен запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Не менее важное значение имело вступление в силу Федерального закона от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической

информационной инфраструктуры Российской Федерации»¹, сферой действия которого законодателем определены отношения в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры РФ в целях ее устойчивого функционирования при проведении в отношении ее компьютерных атак. Нормы указанного закона образовали организационно-правовую основу для выработки как императивных, так и рекомендательных мер, предусматривающих использование аппаратно-программных средств отечественного происхождения.

Одним из структурных элементов правового режима импортозамещения стали нормы Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»² (далее – Закон о промышленной политике), закрепившего понятие промышленной политики как комплекса правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала РФ и обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции. Данным законодательным актом были закреплены цели промышленной политики, включая формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития и обеспечение обороны страны и безопасности государства, ее задачи, в т.ч. стимулирование внедрения результатов интеллектуальной деятельности и производства инновационной промышленной продукции, обеспечение технологической независимости национальной экономики, стимулирование создания промышленного производства на территории РФ и наращивания количества технологических операций, осуществляемых на территории РФ, развитие промышленной кооперации и увеличение доли российских компонентов в составе производимой промышленной продукции. Позже в число задач промышленной политики также было включено стимулирование спроса на российскую промышленную продукцию³.

Также Законом о промышленной политике определены меры, обеспечивающие решение обозначенных задач промышленной политики и достижение ее целей, включая меры по оказанию субъектам деятельности в сфере промышленности финансовой, информационно-консультационной

¹ Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

² Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 26.10.2024) «О промышленной политике в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

³ Федеральный закон от 25.12.2023 № 658-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной политике в Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической деятельности, инновационной деятельности и инженерно-строительной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, а также предоставление этим субъектам государственных и муниципальных преференций, иных мер поддержки, установленных федеральным и региональным законодательством и уставами муниципальных образований.

В целях реализации требований этих и многих других законов в сфере импортозамещения Правительством РФ и другими федеральными органами исполнительной власти был принят ряд актов, обеспечивающих практическую реализацию мер импортозамещения. Среди соответствующих решений органов исполнительной власти можно отметить создание Правительственной комиссии по импортозамещению⁴, установление запрета на использование импортного программного обеспечения⁵, установления приоритетов для отечественной продукции⁶, утверждение требований к ЭВМ и базам данных, включенных в реестр российского программного обеспечения⁷. Также Правительством РФ была установлена минимальная доля закупок товаров российского происхождения⁸.

Принципиально иную конфигурацию правовой режим импортозамещения в общем и законодательство в сфере импортозамещения, в частности, приобрели в 2022 г., что связано с ужесточением санкционного

⁴ Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 785 (ред. от 27.05.2024) «О Правительственной комиссии по импортозамещению» (вместе с Положением о Правительственной комиссии по импортозамещению) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

⁵ Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236 (ред. от 30.11.2023) «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (вместе с Правилами формирования и ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и единого реестра программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств – членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации, Порядком подготовки обоснования невозможности соблюдения запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств (за исключением программного обеспечения, включенного в единый реестр программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств – членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации), для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

⁶ Постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 (ред. от 16.05.2022) «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

⁷ Постановление Правительства РФ от 23.03.2017 № 325 (ред. от 07.03.2018) «Об утверждении дополнительных требований к программам для электронных вычислительных машин и базам данных, сведения о которых включены в реестр российского программного обеспечения, и внесении изменений в Правила формирования и ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

⁸ Постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 1013 (ред. от 28.02.2023) «О минимальной доле закупок товаров российского происхождения» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2024).

давления на страну со стороны недружественных стран в связи с началом проведения специальной военной операции в Украине.

В ответ на введенные недружественными странами ограничения и запреты на поставки широкой номенклатуры продукции и товаров был принят ряд решений, призванных вывести на качественно новый уровень меры стимулирования выпуска импортозамещающей продукции.

Правовой режим импортозамещения приобрел новую конфигурацию за счет срочного принятия ряда законов и подзаконных актов, создающих правовую основу для функционирования российской экономики и ее стабилизации в условиях резкого усиления санкционного давления на нашу страну.

Среди принятых законов особое место заняли Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нормы которого направлены на повышение уровня социальной защиты граждан РФ и поддержку бизнеса и, в частности, предусматривают запрет на плановые проверки информационно-технологических организаций, получивших государственную аккредитацию, и на стимулирование производства лекарств, не имеющих российских аналогов, а также Федеральный закон от 14.03.2022 № 58-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым Правительство РФ, а также органы власти субъектов РФ получили возможность оперативно принимать меры по стимулированию импортозамещающих производств посредством упрощения процедур и сокращения сроков принятия решений о предоставлении земельных участков, а также устанавливать льготы по арендной плате за земельные участки, предоставленные в интересах развития импортозамещающих производств.

Заключение

Проведенный ретроспективный анализ нормативно-правовой базы, касающейся импортозамещения, позволяет сделать вывод о последовательном эволюционном развитии его правового обеспечения.

На первом этапе было достигнуто нормативное закрепление мер, направленных на устранение угроз критической инфраструктуре государственного управления посредством установления императивных требований о применении аппаратно-программных средств отечественного происхождения с подтвержденным соответствием требованиям безопасности.

Второй этап развития нормативно-правовой базы импортозамещения характеризуется более широким нормативным закреплением средств

экономического стимулирования импортозамещающих производств, взаимодействующих с новыми требованиями законодательства, обеспечивающими активизацию отечественного производства отдельных групп социально-значимых товаров (лекарственные средства, медицинские изделия, пищевая продукция).

Формирование законодательства, закрепляющего цели экономической стратегии импортозамещения, методы и средства их достижения и, как следствие, формирование особого «климата» осуществления экономической деятельности, позволяет утверждать о создании правового режима импортозамещения, сущность и содержание которого требуют дальнейшего научного анализа и теоретического обоснования в работах ученых-юристов.

Список литературы

1. Редько С.И. Импортозамещение продуктов питания как фактор обеспечения продовольственной безопасности России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14 / Редько Сергей Иванович. – М., 2003. 144 с.

2. Кадочников П.А. Влияние импортозамещения на процессы экономического роста в переходной экономике: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Кадочников Павел Анатольевич. – М., 2005. 126 с.

3. Зиннатуллина А.Н. Совершенствование способа финансирования промышленных инноваций нефтегазохимического предприятия в рамках политики импортозамещения: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Зиннатуллина Альфия Нурулловна. – Казань, 2006. 190 с.

4. Назарчук Е.Н. Теоретические и методические основы эффективного импортозамещения на российских промышленных предприятиях: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Назарчук Елена Николаевна. – Самара, 2007. 137 с.

5. Белецкий Д.И. Социально-экономические условия формирования фармацевтического рынка в России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Белецкий Дмитрий Игоревич. – М., 2009. 158 с.

6. Беяева Г.С. Правовой режим: Большая российская энциклопедия: научно-образовательный портал. URL: <https://bigenc.ru/c/pravovoi-rezhim-1cb9b6/?v=5388504>. – Дата публикации: 20.05.2022. – Дата обновления: 31.10.2022.

7. Послание Президента Российской Федерации от 04.12.2014 (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). Официальный портал. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39443> (дата обращения: 21.11.2024).

References

1. Redko S.I. *Importozameshcheniye produktov pitaniya kak faktor obespecheniya prodovol'stvennoy bezopasnosti Rossii = Import substitution of food products as a factor in ensuring food security of Russia*: thesis ... candidate of economic sciences: 08.00.14 / Redko Sergey Ivanovich. Moscow, 2003. 144 p. (in Russ.).
2. Kadochnikov P.A. *Vliyaniye importozameshcheniya na protsessy ekonomicheskogo rosta v perekhodnoy ekonomike = Import substitution influence on the processes of economic growth in the transition economy*: thesis ... candidate of economic sciences: 08.00.01 / Kadochnikov Pavel Anatolievich. Moscow, 2005. 126 c. (in Russ.).
3. Zinnatullina A.N. *Sovershenstvovaniye sposoba finansirovaniya promyshlennykh innovatsiy neftegazokhimicheskogo predpriyatiya v ramkakh politiki importozameshcheniya = Perfection of the way of financing of industrial innovations of the oil-and-gas-chemical enterprise within the limits of import substitution policy*: thesis ... candidate of economic sciences: 08.00.05 / Zinnatullina Alfiya Nurullova. Kazan, 2006. 190 p. (in Russ.).
4. Nazarchuk E.N. *Teoreticheskiye i metodicheskiye osnovy effektivnogo importozameshcheniya na rossiyskikh promyshlennykh predpriyatiyakh = Theoretical and methodical bases of the effective import substitution at the Russian industrial enterprises*: thesis ... candidate of economic sciences: 08.00.05 / Nazarchuk Elena Nikolaevna. Samara, 2007. 137 p. (in Russ.).
5. Beletsky D.I. *Sotsial'no-ekonomicheskiye usloviya formirovaniya farmatsevticheskogo rynka v Rossii = Socio-economic conditions of the pharmaceutical market formation in Russia*: thesis ... candidate of economic sciences: 08.00.05 / Beletsky Dmitry Igorevich. Moscow, 2009. 158 c. (in Russ.).
6. Belyaeva G.S. Legal regime. Big Russian encyclopedia: scientific and educational portal. URL: <https://bigenc.ru/c/pravovoi-rezhim-1cb9b6/?v=5388504>. Date of publication: 20.05.2022. Date of update: 31.10.2022 (in Russ.).
7. Message of the President of the Russian Federation of 04.12.2014 (On the situation in the country and the main directions of domestic and foreign policy of the state). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39443> (date of access: 21.11.2024) (in Russ.).

Статья поступила 27.11.2024, принята к публикации: 29.11.2024.

© Кученин Е.С., 2024