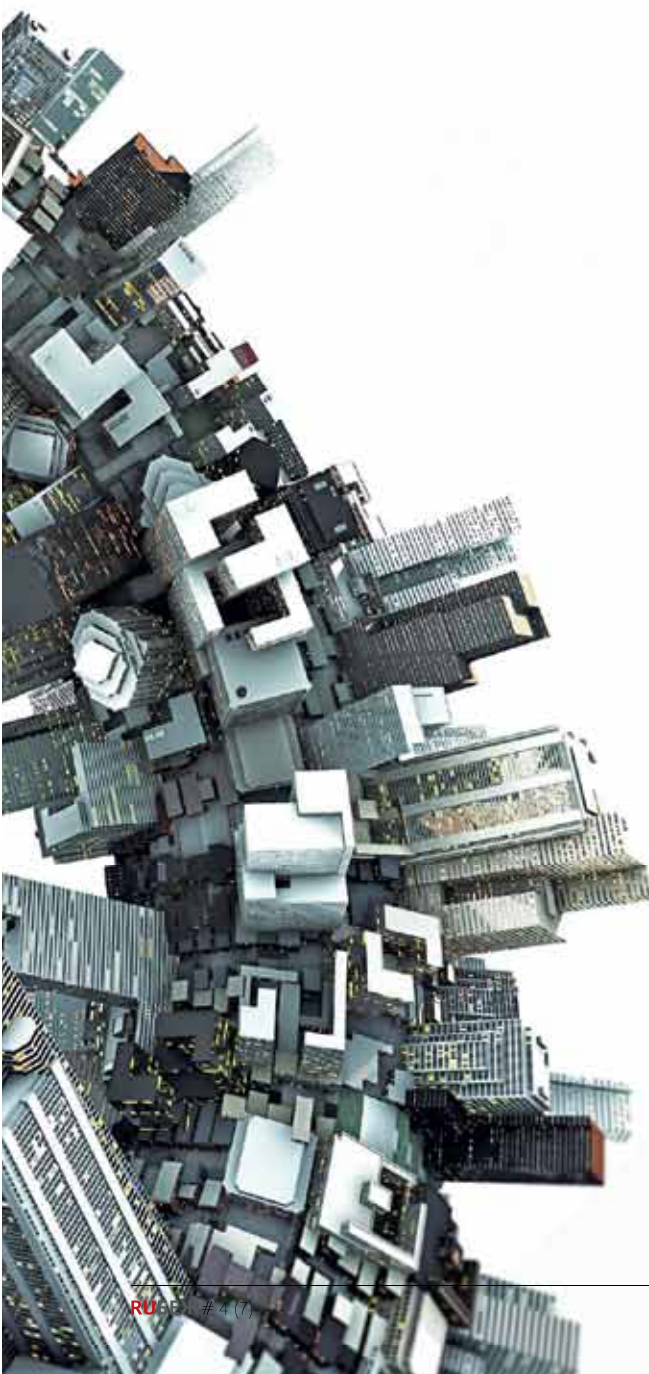




фото: © Depositphotos.com/evgenyvolynsky

ЗАКОН БУДУЩЕГО



В Госдуму на рассмотрение поступил проект закона «О промышленной политике в Российской Федерации». О его необходимости говорится на протяжении нескольких лет, но разработчики из Минпромторга довели документ до готовности только сейчас, в связи с импортозамещением. Депутаты займутся решением его судьбы в рамках осенней сессии 2014 года. В нем содержится ряд принципиальных положений. В частности, переход на возвратную систему финансовой поддержки промышленности. При этом эксперты отмечают уже сейчас: принятия закона в нынешнем виде недостаточно для перехода к новой системе. Редакция журнала RUBEЖ подготовила обзор наиболее значимых разделов документа. По нашей просьбе законопроект прокомментировал первый заместитель председателя Комитета Государственной думы РФ по промышленности, первый вице-президент Союза машиностроителей России Владимир Гутенев.

Текст: Дмитрий Воронин



Владимир Гутенев, первый заместитель председателя Комитета Государственной думы РФ по промышленности, первый вице-президент Союза машиностроителей России:

«Промышленное сообщество давно ожидало появления этого фундаментального с точки зрения экономического развития страны закона. Предыдущие попытки создать такой документ пока не увенчались успехом. Предлагаемый законопроект, на мой взгляд, в наибольшей степени приближен к современным реалиям».

ОГЛЯНУТЬСЯ НАЗАД

Первое впечатление от законопроекта — в развитии промышленности России действительно придется начинать, по меньшей мере, с азов. Вводная часть документа закладывает понятийный ряд, общепринятый для промышленно развитых государств, но который России только предстоит освоить после принятия документа. Помимо непосредственно определений промышленной политики, промышленной продукции и промышленной инфраструктуры, документ формулирует следующие определения.

Освоение производства — комплекс мероприятий, обеспечивающих подготовку субъектов промышленной деятельности к выпуску ранее не производимой ими промышленной продукции либо существенному (в два и более раз) увеличению количества ранее производимой продукции, включающих подготовку к вводу в эксплуатацию основных средств, а также разработку и отработку технологических процессов и овладение практически приемами изготовления промышленной продукции.

Промышленная продукция, не имеющая аналогов, производимых в Российской Федерации, — промышленная продукция, которая не может быть заменена на произведенную на территории Российской Федерации продукцию со схожими техническими и эксплуатационными характеристиками, позволяющими выполнять одинаковые функции и быть коммерчески взаимозаменяемой.

Индустриальный (промышленный) парк — совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для осуществления нового промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых специализированной управляющей компанией — коммерческой организацией.

Промышленный кластер — совокупность субъектов промышленной деятельности, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере промышленной деятельности и размещающихся на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

Интегрированная структура оборонно-промышленного комплекса — не являющееся юридическим лицом объединение ведущих совместную деятельность юридических лиц, которое создается по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации и в котором одно лицо имеет возможность определять решения, принимаемые остальными лицами.

Меры стимулирования промышленной деятельности — действия правового, организационного и экономического характера, осуществляемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также организациями инфраструктуры поддержки промышленной деятельности в целях увеличения производительности труда и увеличения объема инвестиций в промышленный сектор экономики.

Государственная информационная система промышленности — федеральная государственная информационная система, содержащая информацию о состоянии и прогнозе развития отраслей промышленности в Российской Федерации.

Специальный инвестиционный контракт — договор, заключаемый между Российской Федерацией и инвестором (инвесторами) и предусматривающий установление для инвестора изъятий стимулирующего характера при условии принятия им обязательств, направленных на создание или освоение производства промышленной продукции.

НАДЕЖДЫ НА ЛУЧШЕЕ

Цели законопроекта «О промышленной политике РФ» его авторы заявляют однозначные — стабильное и инновационное развитие промышленности, импортозамещение и повышение конкурентоспособности российской промышленной продукции, в том числе на мировом рынке. Как следует из задач, промышленный сектор должен для этого активно осваивать производство продукции, не имеющей аналогов, производимых в Российской Федерации. Ставка при этом должна быть сделана на внедрение импортозамещающих и ресурсосберегающих технологий. Со своей стороны государ-

Владимир Гутенев:

«Сейчас крайне важно реализовать два подхода, которые могут кардинально повысить динамику развития высокотехнологичной промышленности. Первый — скорейшая реализация программ импортозамещения и решение задачи по формированию 25 млн новых высокотехнологичных рабочих мест. Второй важнейший подход — это протекционизм. Этот тезис будет реализовываться путем устанавливаемого проектом закона приоритета отечественной продукции посредством установления запретов, ограничений допуска, условий допуска товаров из иностранных государств, в соответствии с законами 44-ФЗ и 223-ФЗ. Важно использовать значительный объем госзаказа в интересах отечественного производителя, давая ему возможность прежде всего обновить технологическую базу своих предприятий. Мы обязаны в качестве неоспоримого приоритета рассматривать то, на чьей территории и с какой долей локализации произведена та или иная продукция».

ство, как следует из законопроекта, возьмет на себя как стимулирование производства (создание рабочих мест, привлечение инвестиций в промышленность), так и организацию рынков сбыта. Экспортерам обещано содействие в продвижении на рынки иностранных государств промышленной продукции, произведенной в России. Но в основном речь идет о непосредственном стимулировании внутренних производителей в рамках государственного заказа. Законопроект напрямую устанавливает приоритет промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, перед промышленной продукцией, произведенной на территории иностранных государств. К 2017 году правительство намерено ограничить долю последней на уровне 20% в общем объеме закупок.

Создание инструментов и механизмов реализации приоритета российских товаров при этом остается за исполнительной властью. В некоторых областях промышленности оно уже реализовано. В частности, постановление правительства № 1224 от 24 декабря 2013 года устанавливает запрет на закупку иностранной продукции для нужд обороны страны и безопасности государства. В июле 2014 года премьер-министр подписал запрет на государственные и муниципальные закупки автомобилей иностранного производства. При этом продукция иностранных брендов, собранная на территории России, сможет участвовать в тендерах только при соблюдении определенного уровня локализации производства. Сейчас он составляет 30–40%, а к 2018 году должен достигнуть 60–70%.

ПРИНЦИП ХОЗРАСЧЕТА

Принципиальное положение нового законопроекта — оказание финансовой поддержки промышленности. В первую очередь эта схема будет применяться для финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) в гражданской промышленности. Авторы из Минпромторга предложили в законопроекте ввести, по сути, самоокупаемость разработок и сформулировали базовые принципы получения государственных денег на них. Во-первых, финансовая поддержка предоставляется на возвратной основе в виде налоговых льгот и субсидий, причем с использованием конкурсных механизмов. Критерии решения о финансировании должны включать в себя показатели эффективности использования поддержки (тех же субсидий). Во-вторых, приоритетное право на поддержку получают проекты, «соответствующие целям и задачам государственных программ Российской Федерации». К таковым относятся поставки в рамках госзаказа. Наконец, третий принцип предполагает установление штрафных санкций при недостижении получателями господдержки оговоренных на старте показателей эффективности. Размер санкций, согласно проекту, составляет сумму, эквивалентную объему оказанной помощи.

Кстати, в документе «запрятан» — вне раздела о финансовой поддержке — еще один путь ее получения. Инновационная деятельность при оказании инжиниринговых услуг, а также реализация проектов по повы-

шению экологической безопасности промышленных производств смогут претендовать на субсидирование из госсредств.

Законопроект не содержит упоминания конкретных источников субсидирования, например в виде существующих или специально создаваемых для этого фондов. По мнению экспертов, скорее всего, в ходе рассмотрения в Думе этот раздел будет существенно дополнен или изменен.

Между тем 28 августа председатель правительства России Дмитрий Медведев подписал распоряжение о формировании Фонда развития промышленности. Он должен стать одним из источников субсидирования. Фонд создадут на основе Российского фонда технологического развития, ранее находившегося в ведении Минобрнауки и переданного распоряжением премьера Минпромторгу. В бюджете на ближайшие три года запланировано выделение 18,5 млрд руб., которые пойдут в этот фонд. Финансирование первых проектов планируется начать уже в 2014 году.

Владимир Гутенев:

«Идея создания одного или нескольких фондов развития промышленности, которые должны были стать источником дешевых и «длинных» денег для реализации инвестиционных проектов, широко обсуждалась.

Говорилось о том, что будет создано три промышленных фонда, которые станут кредитовать техническое перевооружение предприятий — под 2–3% годовых на 10 лет, с объемом 38 млрд руб. Источниками средств назывались Фонд национальной безопасности и Резервный фонд.

Однако в предлагаемом законопроекте положения такого рода отсутствуют. Прописано, что финансовая поддержка осуществляется на возвратной основе в целях обеспечения доступа предприятий к долгосрочному заемному финансированию на конкурентоспособных условиях. А это, как говорится, две большие разницы.

На наш взгляд, к этому вопросу необходимо вернуться. Ведь создание таких фондов позволило бы устранить ту вопиющую несправедливость, которая, к сожалению, существует в финансовых институтах. До сих пор свежа в памяти практика банков, в том числе и с госучастием, которые после кризиса 2008 года, получая от госбюджета финансирование оборотных средств, устанавливали маргинальную наценку и кредитовали реальный сектор экономики с доходом 10, 12, 14% от той ставки, которую они получали. Таким образом, через короткий промежуток времени обремененные неподъемными кредитными ресурсами предприятия банкротились, терялись рабочие места, имущественный комплекс зачастую репродуцировался. Экономике был нанесен существенный ущерб.

Поэтому идея по созданию таких механизмов доступа предприятий к «длинным» деньгам на сопоставимых с зарубежными конкурентами условиях весьма продуктивна и необходима. Существуют, на мой взгляд, и иные механизмы поддержки. Это, например, предоставление Центральным банком целевых кредитных ресурсов в коммерческие банки для развития промышленности с ограничением их по маргинальной наценке. При этом должно быть исключено их нецелевое использование, а также выпуск на межбанковский кредитный рынок. Должны быть установлены жесткие — допустим, недельные — сроки перечисления кредитов предприятиям, штрафные санкции, если они пойдут не по назначению. Тогда можно было бы, ограничив маргинальную наценку 2–4%, обеспечить оборотные средства промпредприятий недорогими и «длинными» деньгами».

ПОМОЩЬ С ВОЗВРАТОМ

Еще один отказ от прежних схем поддержки промышленности в законопроекте касается новых производств. Специальный инвестиционный контракт должен заменить предыдущие формы диалога на эту тему между бизнесом и властью. Принцип контракта прост — государство не осуществляет вложения бюджетных средств или государственного имущества в объект инвестиций. Оно больше не является инвестором — и в этом главное отличие нормы законопроекта от принятых до сих пор соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионного соглашения. Взамен этого оно предоставляет инвестору так называемые стимулирующие изъятия:

- льготы по уплате арендной платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, в том числе земельными участками;
- льготные тарифы на товары, работы и услуги, цены на которые подлежат государственному регулированию;
- иные льготы и преференции, установленные действующим законодательством.

Действие контракта определено сроком до 10 лет. В его заключении участвует Минфин России — так требует законопроект. При этом государство не будет иметь права собственности на созданный объект. На все время действия инвестиционного контракта планируется устанавливать запрет на изменение размера и перечня этих льгот.

Владимир Гутенев:

«Положение об инвестиционном контракте является одним из важнейших достоинств предлагаемого проекта. В отсутствие закона о государственно-частном партнерстве возможность заключения СИК позволит реализовывать крупные инвестиционные проекты в интересах как государства, так и инвестора.

К таким проектам отнесены инвестконтракты по созданию или освоению производства промышленной продукции, не имеющей аналогов, продукции, имеющей приоритетное значение для социально-экономического развития страны, проекты по внедрению наилучших, в том числе критических, технологий в производство промышленной продукции и другие важнейшие направления.

Вместе с тем положения законопроекта о таком контракте несут очень сложный правовой характер и требуют существенной доработки. В частности, ничего не говорится о конкурсном производстве для заключения такого контракта. Если же предполагается распределение на бесконкурсной основе, то для этого потребуются внесение изменений в закон «О защите конкуренции». То же относится и к вопросу о земельном участке, если он должен передаваться в аренду инвестору без конкурса.

Предусматриваемое законопроектом замораживание тарифов на срок более одного года потребует необходимости внесения изменений в федеральные законы «О теплоснабжении» и «Об электроэнергетике». Кроме того, потребуются внесение изменений в Налоговый кодекс и Бюджетный кодекс. Поэтому реализация положений о СИК будет делом непростым.

Тем не менее это положение законопроекта позволит исключить влияние на инвестора нормативных актов, ухудшающих условия ведения бизнеса, прописанные в инвестконтракте. Представляется также важным прописать в законопроекте положения о защите интеллектуальной собственности».

Контракт заключается между государством и инвестором (инвесторами) на:

- создание или освоение производства промышленной продукции, не имеющей аналогов, производимых на территории России;
- создание или освоение производства продукции отраслей промышленности, имеющих приоритетное значение;
- создание или освоение производства промышленной продукции путем внедрения результатов интеллектуальной деятельности, относящихся к приоритетным направлениям науки, техники и технологий или критическим технологиям;
- внедрение принципов применения наилучших доступных технологий в производство промышленной продукции;
- создание высокопроизводительных рабочих мест;
- создание объектов промышленной и социальной инфраструктуры.

Как поясняют разработчики, экономический эффект для государства от инвестиционного контракта заключается не в получении в собственность имущества, а в создании добавочного продукта, новых рабочих мест, налоговых поступлениях от нового бизнеса.

ПОД ОДИН РЕЕСТР

Чтобы понять, кого и как поддерживать, в новом законе Минпромторг предлагает собрать в одном месте сведения о производителях. Создание государственной информационной системы промышленной деятельности занимает отдельный раздел законопроекта. В будущей системе — ГИС — должна содержаться информация:

- о состоянии и прогнозе развития промышленности;
- о субъектах промышленной деятельности;
- о прогнозах и фактическом выпуске основных видов промышленной продукции с учетом отраслевой детализации;
- об использовании ресурсосберегающих технологий и возобновляемых источников энергии в ходе промышленной деятельности;
- о государственных и муниципальных программах, принимаемых в целях реализации промышленной политики;
- о мерах стимулирования, предусмотренных соответствующими государственными и муниципальными программами;
- о достижении показателей эффективности применения мер поддержки, осуществляемых за счет средств федерального бюджета;
- о прогнозе развития отраслей промышленности Российской Федерации, состав которой определяется Правительством Российской Федерации;
- о кадровом потенциале субъектов промышленной деятельности и потребностях в кадрах субъектов промышленной деятельности.

На создание ГИС законопроект предусматривает — и это единственная конкретная цифра во всем законопроекте — выделение из госбюджета в 2015 году 43,161 млн руб. Содержание системы обойдется еще в

ПРИНЦИПИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НОВОГО ЗАКОНОПРОЕКТА — ОКАЗАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ



Владимир Гутенев:

«Думаю, что Минпромторг в своем законопроекте не ставит в виде конечной цели воссоздание Госплана, хотя практика увязывания межотраслевых балансов мне представляется весьма целесообразной для оптимизации и повышения эффективности отраслевого госуправления.

Я позитивно оцениваю формирование государственной информационной системы, единственным условием для реализации которой необходимо введение такого жесткого и обязательного критерия, как эффективность использования полученных результатов. Мы часто сталкивались с тем, что в отдельных отраслях значительные ресурсы, выделяемые на разработки, не приводили к реальным достижениям. И даже когда государство предлагало разработчикам или структурам, которые отстаивали эти разработки, за чисто символическую плату приобрести их результаты, они с этим не спешили, поскольку для них интересны не исследования, а средства, выделяемые на их осуществление. Поэтому, считаю, сбор и анализ информации будут повышать эффективность функционирования промышленности и науки».

4,04 млн руб. ежегодно. При этом ни в законе, ни в пояснительной записке к нему не говорится о возможности использовать опыт существующих баз данных об организациях — от региональных реестров юридических лиц до интернет-каталогов и справочников, например системы «2ГИС». Видимо, если уж создавать свое, решили авторы проекта, то только с нуля.

ВОЕННАЯ ДИСЦИПЛИНА

В ранг государственного приоритета законопроект о промышленной политике возводит оборонно-промышленный комплекс (ОПК). Документ, например, разграничивает правила игры для гражданских и оборонных производств, сохраняя для ОПК прежний инструмент финансирования НИОКР — через договоры на их выполнение в рамках оборонного заказа без привязки к соблюдению показателей по эффективности. С другой стороны, причины такого подхода кроются в текущем состоянии оборонной промышленной отрасли, которое отражено в сформулированных задачах по ее поддержке:

- создание эффективной системы регулирования промышленной деятельности организаций оборонно-промышленного комплекса;
- превращение производственно-технологического потенциала организаций оборонно-промышленного комплекса в эффективный инновационный