

# ОБ ОСНОВАХ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



Глеб Сергеевич Никитин

ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
КАНДИДАТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК

В непростой экономической ситуации Правительство Российской Федерации приняло широкий комплекс мер, направленных на поддержку отечественной промышленности.

Индекс промышленного производства в 2014 году составил 101,7% к 2013 году, в обрабатывающих производствах – 102,1%.

Можно сказать, что тот год стал поворотным в формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации. Был разработан и подписан Федеральный закон №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Закон).

Благодаря общим усилиям государства и бизнеса участники промышленной деятельности получили комплексный и фундаментальный законодательный акт, создающий в Российской Федерации единую правовую базу, четко определяющий правила и механизмы государственного стимулирования развития промышленности.

Принятие Закона стало без преувеличения значимым шагом к несырьевой модели экономики, новой индустриализации, опережающему развитию высокотехнологичных отраслей, среди которых ведущую роль играет оборонно-промышленный комплекс (далее – ОПК).

Закон разрабатывался по инициативе Минпромторга России. В рамках данного документа необходимо было решить три основные задачи, а именно:

- определить роль государства в сфере промышленной политики;
- устранить пробелы, неточности или противоречия толкования отраслевого законодательства (налогового, бюджетного, гражданского) при применении мер поддержки промышленной деятельности (в том числе уточнить термины и определения);
- создать правовую основу для применения новых инструментов поддержки промышленной деятельности, соответствующих новым реалиям.

Актуальность принятия данного Закона также диктовалась необходимостью оперативной корректировки механизма функционирования российской экономики в рамках ВТО и выбором стратегического курса на импортозамещение с учетом международных экономических санкций в отношении России.

Закон определяет цели, задачи и принципы промышленной политики, круг участников ее формирования и реализации, регламентирует полномочия Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере промышленной политики.

В соответствии со статьей 4 Закона целями промышленной политики являются:

- 1) формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития;
- 2) обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- 3) обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации.

Задачами промышленной политики являются:

- 1) создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на федеральном уровне;
- 2) создание конкурентных условий осуществления деятельности в сфере промышленности по сравнению с условиями осуществления указанной деятельности на территориях иностранных государств;
- 3) стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности осуществлять внедрение результатов интеллектуальной деятельности и освоение производства инновационной промышленной продукции;
- 4) стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности рационально и эффективно использовать материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, обеспечивать повышение производительности труда, внедрение импортозамещающих, ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий;
- 5) увеличение выпуска продукции с высокой долей добавленной стоимости и поддержка экспорта такой продукции;
- 6) поддержка технологического перевооружения субъектов деятельности в сфере промышленности, модернизация основных производственных фондов исходя из темпов, опережающих их старение;
- 7) снижение риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера на объектах промышленной инфраструктуры;
- 8) обеспечение технологической независимости национальной экономики.

Следует отметить, что в современных условиях основные функции государства в сфере промышленной политики должны ограничиваться следующими:

- нормативное правовое регулирование промышленной деятельности;
- содействие созданию и развитию промышленной инфраструктуры, а также инфраструктуры поддержки субъектов промышленной деятельности;
- создание условий осуществления промышленной деятельности в Российской Федерации, конкурентных с условиями осуществления промышленной деятельности на территориях иностранных государств.

В связи с этим в Законе сделан акцент на установлении особенностей применения уже существующих мер стимулирования и установлении новых, не предусмотренных действующим законодательством мер. Законом предусмотрен новый набор инструментов промышленной политики и возможность модернизации существующих инструментов. При этом Закон не только консолидирует уже имеющиеся варианты, но и дополняет их прикладным содержанием, позволяя реализовать те меры стимулирования промыш-

ленной деятельности, которые без его принятия не могли бы применяться либо применение которых было бы затруднено.

Законом устранены существующие пробелы и противоречия отраслевого законодательства, а также введены необходимые определения и нормы для реализации всех мер поддержки промышленности. При выработке понятий учитывалось, что основной целью введения того или иного понятия является не только его использование при определении мер стимулирования промышленной деятельности, но и дальнейшая возможность использования при государственном регулировании промышленной деятельности, администрировании налоговых льгот, предоставлении субъектам промышленной деятельности мер государственной поддержки, возложении на них соответствующей ответственности.

В частности, именно в данном Законе впервые закреплены понятия интегрированной структуры ОПК и головной организации интегрированной структуры ОПК (статья 3); в целях обеспечения выполнения государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) организациями ОПК устанавливается субсидиарная ответственность головных организаций интегрированных структур ОПК за невыполнение или ненадлежащее выполнение ГОЗ организациями ОПК, входящими в состав соответствующей интегрированной структуры ОПК, если иное не предусмотрено федеральными законами (статья 22).

Необходимо отметить, что в главе 4 (статьи 21 и 22) Закона регламентированы особенности промышленной политики в ОПК, определены ее основные задачи и приоритетные направления, а также особенности применения мер стимулирования деятельности.

Согласно Закону основными задачами формирования и реализации промышленной политики в ОПК являются:

1) создание эффективной системы управления деятельностью организаций ОПК в сфере промышленности;

2) превращение производственно-технологического потенциала организаций ОПК в эффективный инновационный ресурс, обеспечивающий создание современных комплексов вооружения, военной и специальной техники (далее – ВВСТ) в интересах укрепления обороноспособности страны и безопасности государства, реализацию преимуществ Российской Федерации в условиях конкуренции и сохранение позиций на российском и мировом рынках высокотехнологичной промышленной продукции.

Приоритетные направления формирования и реализации промышленной политики в ОПК следующие:

- 1) обеспечение оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов современными комплексами ВВСТ;
- 2) формирование в ОПК научно-технического задела и осуществление технологической модернизации организаций ОПК в целях повышения качества и конкурентоспособности промышленной продукции;
- 3) совершенствование системы управления организациями ОПК, в том числе путем создания интегрированных структур ОПК;
- 4) обеспечение инновационного развития ОПК, развитие международного сотрудничества в сфере промышленности;
- 5) развитие кадрового потенциала организаций ОПК;
- 6) информационно-аналитическое обеспечение функционирования организаций ОПК;
- 7) обеспечение безопасности функционирования организаций ОПК;
- 8) развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в части разработки и создания инновационных технологий и производства высокотехнологичной продукции военного, специального и двойного назначения.

Применение мер стимулирования деятельности в сфере промышленности в ОПК осуществляется с учетом необходимости:

- 1) обеспечения готовности организаций ОПК к разработке и производству современных комплексов ВВСТ;

- 2) создания промышленной инфраструктуры для производства современных комплексов ВВСТ;
- 3) совершенствования процедур размещения и выполнения ГОЗ, включая использование внеконкурсных механизмов размещения ГОЗ (в том числе у единственного поставщика) и обеспечение авансирования организаций – соисполнителей ГОЗ;
- 4) совершенствования ценообразования на промышленную продукцию военного назначения, поставляемую по долгосрочным контрактам, и создания системы государственного регулирования цен на промышленную продукцию, поставляемую по ГОЗ;
- 5) создания условий экономического стимулирования для организаций ОПК в целях снижения издержек при увеличении или продлении гарантийных сроков эксплуатации ВВСТ;
- 6) повышения эффективности управления государственной собственностью в ОПК;
- 7) оздоровления финансово-экономического положения организаций ОПК и предотвращения их банкротства.

Среди важнейших системных новаций Закона можно выделить фонды развития промышленности, создаваемые с целью обеспечения доступа субъектов промышленной деятельности к долгосрочному заемному финансированию на конкурентных условиях. Создавать фонды смогут Российская Федерация или субъекты Российской Федерации, в том числе совместно с институтами развития.

Так, в целях повышения доступности займов на финансирование проектов распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 года №1651-р федеральное государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития» (ФГАУ «РФТР») передано из ведения Минобрнауки России в ведение Минпромторга России для формирования на базе ФГАУ «РФТР» Фонда развития промышленности.

В рамках Фонда развития промышленности создан институт развития, основной целью которого является финансовое обеспечение проектов, направленных:

- на разработку и внедрение на производственных предприятиях перспективных технологий (в том числе базовых отраслевых технологий);
- создание, завершение разработки и внедрение в производство новой высокотехнологичной конкурентоспособной промышленной продукции;
- разработку финансово-экономического, технико-экономического, проектно-инженерного и других видов анализа, экспертиз и обоснований, необходимых для дальнейшей реализации производственно-технологических проектов с привлечением банковского кредитования и средств частных инвесторов;
- реализацию технологических и промышленных проектов, осуществляемых по приоритетным направлениям российской промышленности и служащих импортозамещению.

Разработано и принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 года №1388 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральному государственному автономному учреждению «Российский фонд технологического развития» в целях внедрения наилучших доступных технологий и импортозамещения в рамках подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Особый интерес вызывает также такой инструмент, как специальный инвестиционный контракт (далее – СИНК), дефиниция и ключевые особенности заключения которого установлены Законом. По СИНК инвестор должен будет создать либо модернизировать и (или) освоить промышленное производство на территории Российской Федерации, а государство обязуется предоставлять инвесторам отраслевые льготы и преференции и обеспечивать стабильные условия ведения бизнеса при выполнении инвестором обязательств по созданию, модернизации и (или) освоению промышленного производства. Наряду с Российской Федерацией, сторонами СИНК смогут также выступать субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.



Важное значение имеет предусмотренное Законом создание государственной информационной системы промышленности, которая позволит консолидировать информацию о состоянии промышленного производства и прогнозе его развития, что, в свою очередь, будет способствовать более эффективному применению мер стимулирования промышленной деятельности.

Кроме того, Закон создает условия для территориального развития промышленности, определяя правовой статус индустриальных парков и промышленных кластеров и условия применения к индустриальным паркам и промышленным кластерам мер поддержки. Субъекты Российской Федерации в целях применения региональных мер поддержки смогут устанавливать дополнительные требования к промышленным кластерам и индустриальным паркам.

Необходимо подчеркнуть, что Закон сможет в полном объеме решить поставленные задачи в области промышленной политики Российской Федерации только при условии разработки и принятия в течение 180 дней с момента опубликования Закона соответствующих изменений к федеральным законам и подзаконным нормативным правовым актам (актам Правительства Российской Федерации).

В связи с этим реализуется следующий этап работы над созданием комплексной системы поддержки промышленного развития в Российской Федерации, в рамках которого предусмотрено детализировать и перенести на практику все новации принятого Закона, заложившего необходимые правовые основы. На данном этапе важное значение приобретает участие регионов России, а также общественных организаций и представителей бизнеса в формировании нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона, что позволит выявить потребности организаций в применении мер стимулирования и особенности такого применения, а также обеспечить координацию промышленной политики на федеральном и региональном уровне.

После утверждения Закона в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минпромторгом России был разработан проект плана подготовки федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации и иных документов, необходимых для реализации норм Федерального закона от 31 декабря 2014 года №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – план). Проект плана 19 февраля 2015 года был представлен на рассмотрение рабочей группы, занимавшейся в свое время подготовкой проекта федерального закона о промышленной политике. Необходимо отметить, что фокус рабочей группы в связи с принятием Закона сместился. Теперь она занимается уже подготовкой проектов нормативных правовых актов в развитие Закона и совершенствованием его норм.

План утвержден Правительством Российской Федерации и направлен в ответственные федеральные органы исполнительной власти для исполнения 1 апреля 2015 года. Он учитывает сроки, установленные в Законе для формирования и утверждения нормативных правовых актов в развитие его норм (Закон вступает в силу по истечении 180 дней со дня официального опубликования Закона, то есть 30 июня 2015 года).

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2015 года №АД-П9-2089 Минпромторгом России, Минфином России, Минэкономразвития России, Минэнерго России, Минприроды России, Минстроем России, Минкомсвязи России осуществляется разработка для внесения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона в соответствии с перечнем. В данный перечень вошли 16 актов: 3 проекта федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в действующие федеральные законы; 12 постановлений Правительства Российской Федерации и 1 распоряжение Правительства Российской Федерации. В отношении каждого проекта нормативного правового акта определены ответственные за его разработку федеральные органы исполнительной власти.

Данные нормативные правовые акты можно сгруппировать в следующие смысловые блоки:

- федеральные законы, в которые потребуются вносить изменения (всего 3: от 18 июля 2011 года №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юриди-

- ческих лиц», от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон №44-ФЗ), Налоговый кодекс Российской Федерации);
- нормативные правовые акты, направленные на стимулирование деятельности в сфере промышленности (всего 4);
  - нормативные правовые акты, направленные на территориальное развитие промышленности (всего 2), то есть те, в которых речь идет об индустриальных парках и промышленных кластерах;
  - нормативные правовые акты, направленные на обеспечение создания и функционирования государственной информационной системы промышленности (всего 5);
  - иные акты Правительства Российской Федерации (всего 2), определяющие уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере промышленной политики и его функции.

Интересно отметить, что заложенные в Законе меры поддержки промышленности оказались настолько актуальными в текущих сложных финансово-экономических условиях, что проводимая работа по подготовке актов в развитие Закона также нашла отражение в мероприятиях, реализуемых в рамках антикризисного плана Правительства Российской Федерации, и синхронизирована с рядом из них.

Так, 23 марта 2015 года Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», которым будут улучшены условия для участия отечественных производителей в закупках крупнейших заказчиков и созданы дополнительные условия, обеспечивающие развитие производства на территории Российской Федерации.

Кроме того, ведется активная работа над проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Законопроект предусматривает предоставление возможности осуществления закупки товара, работы или услуги у единственного поставщика в рамках СИНК. В указанных целях планируется введение новой статьи в Федеральный закон №44-ФЗ, регуливающей особенности заключения долгосрочных государственных контрактов с участниками СИНК. Кроме того, планируется введение в этот закон нормы о возможности установления в контрактах дополнительных условий по обеспечению развития производства на территории Российской Федерации (законопроект внесен в Правительство Российской Федерации и в настоящее время дорабатывается).

Также Минпромторгом России с привлечением бизнес-сообщества и общественных организаций завершается разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации, которое закрепит критерии отнесения промышленной продукции к промышленной продукции, не имеющей произведенных в Российской Федерации аналогов для различных отраслей промышленности. Кроме того, с целью реализации поручения Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2015 года №ДМ-П9-2351 прорабатывается вопрос определения критериев отнесения продукции промышленности к продукции Евразийского экономического союза.

С учетом плана Минпромторгом России были размещены для общественного обсуждения на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) проекты следующих нормативных правовых актов:

- 1) постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка заключения специальных инвестиционных контрактов»;
- 2) постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении типовой формы специального инвестиционного контракта для отдельных отраслей промышленности»;
- 3) постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»;

- 4) постановления Правительства Российской Федерации «О порядке создания, эксплуатации и совершенствования государственной информационной системы промышленности»;
- 5) постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к индустриальному (промышленному) парку и управляющей компании индустриального (промышленного) парка и порядка подтверждения соответствия индустриальных (промышленных) парков и управляющих компаний индустриальных (промышленных) парков данным требованиям»;
- 6) постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к промышленным кластерам и специализированным организациям промышленных кластеров и порядка подтверждения соответствия промышленных кластеров и специализированных организаций промышленных кластеров данным требованиям».

Очевидно, что с учетом принятия фундаментального и базового Закона о промышленной политике необходимо вовлекать субъекты Российской Федерации в разработку собственной нормативной базы с учетом норм Закона, поскольку возможности применения новых инструментов промышленной политики, заложенных Законом, в конкретном субъекте Российской Федерации зависят не только от принятия подзаконных актов федерального уровня, но и от того, насколько соответствующие инструменты будут адаптированы к региональному законодательству.

К сожалению, только в 40 из 85 субъектов Российской Федерации (47%) принят и действует базовый закон о промышленной политике (о развитии промышленности, промышленной деятельности и т.п.). Более половины (23) из действующих актов было принято более 10 лет назад (например, в Москве, Краснодарском крае, Самарской, Орловской областях и др.).

К субъектам Российской Федерации, которые являются передовиками по созданию нового законодательства по промышленной политике на основе Закона, можно отнести Пермский край (закон Пермского края от 3 марта 2015 года №440-ПК «О промышленной политике в Пермском крае») и Ульяновскую область (закон Ульяновской области от 29 декабря 2014 года №218-ЗО «О промышленной политике в Ульяновской области»).

Таким образом, в связи с принятием Закона субъекту Российской Федерации, нацеленному на формирование и реализацию активной промышленной политики, целесообразно провести следующий комплекс мер по реформированию законодательства:

- принять региональный закон о промышленной политике или внести в него изменения;
- внести изменения в акты налогового законодательства субъекта Российской Федерации и нормативные правовые акты об аренде имущества субъекта Российской Федерации;
- разработать нормативный правовой акт о порядке заключения специального инвестиционного контракта;
- разработать нормативный правовой акт о региональном фонде развития промышленности.

Минпромторгом России в целях приведения нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в соответствие Закону и в целях его применения 27 марта 2015 года были направлены в регионы соответствующие методические рекомендации, которые размещены на сайте Минпромторга России.

Безусловно, в формате статьи не представляется возможным охватить весь спектр вопросов, которые решаются Минпромторгом России в соответствии с поставленными задачами и возложенными функциями, и достижений прошедшего года. Так, результаты проводимой в текущем году работы по осуществлению в условиях макроэкономической нестабильности мер государственной поддержки предприятий промышленного и оборонно-промышленного комплексов могли бы стать предметом отдельного рассмотрения по итогам 2015 года.

Что касается проблематики, которой посвящена статья, то она, по нашему мнению, имеет непреходящий, фундаментальный, стратегический характер и в этом плане может представлять интерес для читателей. И, чтобы наши стратегические планы стали ощутимыми и зримыми и Россия вошла в число мировых лидеров не только по промышленному потенциалу, но и по уровню жизни ее граждан, необходимо, действуя в единой логике, объединить усилия на всех уровнях управления: и государственных структур, и заинтересованного в подъеме отечественной экономики частного бизнеса.

*В заключение хотелось бы поздравить читателей и весь коллектив издания с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне и пожелать новых творческих достижений в укреплении обороноспособности и развитии промышленного потенциала нашей страны!*