

# Новая промышленная политика в Российской Федерации



**Яна Дианова,**  
директор Департамента  
корпоративного и коммерческого права  
юридической фирмы GRATA

В статье автор анализирует положения Федерального закона № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», который вступает в силу в июне 2015 г. Особое внимание автор уделяет новым институтам и понятиям российского законодательства в сфере промышленности, отдельно рассматривая специальный инвестиционный контракт как особую меру стимулирования промышленной деятельности. В заключение автор дает комплексную характеристику новому закону с учетом его положительных и отрицательных особенностей.

Автор делает критические замечания и отмечает отсутствие важных положений в новом законе, а также предлагает возможные варианты восполнения пробелов законодательства.

**Ключевые слова:** промышленная политика, промышленная продукция, экспорт промышленной продукции, специальный инвестиционный контракт, Государственная Информационная Система Промышленности (ГИСП), индустриальный (промышленный) парк, промышленный кластер.

## New industrial policy in the Russian Federation

*Dianova Ya.*

The author analyses the provisions of the Federal Law № 488 FZ «On industrial policy in the Russian Federation», which comes into force in June, 2015. The author pays special attention to new institutions and concepts of the Russian legislation in the area of industry, separately considering the specific investment contract as a special measure to stimulate industrial activity. In conclusion, the author gives a comprehensive description of the new law regarding its positive and negative features. The author makes critical comments and notes the absence of important provisions in the new law, and offers options for filling the gaps in the legislation.

**Keywords:** industrial policy, industrial products, exports of industrial products, special investment contract, State Information System of Industry (GISP), technical (industrial) park, industrial cluster.

31 декабря 2014 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — Закон № 488-ФЗ), разработанный Минпромторгом России и учитывающий мнение представителей разных отраслей бизнеса.

Основные цели Закона № 488-ФЗ — формирование единой законодательной базы, определяющей правила, принципы и механизмы государственного стимулирования развития российской промышленности, введение дополнительных мер поддержки российских производителей.

Закон № 488-ФЗ направлен на регулирование отношений между субъектами деятельности в сфере промышленности, которыми признаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере промышленности на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (далее — субъекты промышленности), организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки такой деятельности, и органами государственной власти и местного самоуправления.

Закон № 488-ФЗ устраняет пробелы в существующем регулировании и вводит определения промышленного производства (промышленности)<sup>1</sup>, отрасли промышленности, индустриального (промышленного) парка, промышленного кластера.

Закон № 488-ФЗ устанавливает цели, задачи и принципы промышленной политики, а именно:

1. меры стимулирования деятельности в сфере промышленности будут применяться для

<sup>1</sup> Так, промышленное производство (промышленность) обозначается Законом № 488-ФЗ как совокупность видов экономической деятельности, относящихся к добыче полезных ископаемых, обрабатывающему производству, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха, водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, а также ликвидации загрязнений, определенная на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности.

достижения показателей и индикаторов, установленных документами стратегического планирования, утверждаемыми Правительством Российской Федерации;

2. будет осуществляться координация мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, применяемых различными органами: государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
3. при разработке промышленной политики и применении мер стимулирования деятельности в сфере промышленности предполагается информационная открытость с учетом интересов безопасности государства;
4. субъекты деятельности в сфере промышленности должны иметь равный доступ к получению государственной поддержки в соответствии с условиями ее предоставления;
5. при решении вопросов функционирования и развития оборонно-промышленного комплекса должны учитываться интересы субъектов Российской Федерации при условии соблюдения приоритета федеральных интересов.

Определены полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере промышленной политики.

Закон № 488-ФЗ устанавливает открытый перечень мер стимулирования промышленной деятельности, а также особенности применения уже существующих мер (в частности, предоставления бюджетных субсидий) и новые меры, не предусмотренные действующим законодательством (специальный инвестиционный контракт).

При этом Закон № 488-ФЗ не применяется к отношениям, связанным с производством спиртосодержащей пищевой продукции, алкогольной продукции и с производством табачных изделий.

## Финансовая поддержка

Нормативные правовые акты могут устанавливать особенности предоставления субъектам в сфере промышленности финансовой поддержки в форме субсидий из федерального, региональных и местных бюджетов, в том числе:

- предоставление субсидий по результатам конкурсов тем получателям, которые соответствуют критериям отбора, включая показатели эффективности использования субсидий;
- наложение штрафов в сумме, эквивалентной предоставляемой субсидии, при недостижении получателем субсидии показателей эффективности, установленных при ее предоставлении;
- предоставление субсидий на финансирование создания или модернизации промышленной инфраструктуры, в том числе с использованием наилучших доступных технологий.

Правительство Российской Федерации должно утвердить требования к инвестиционным проектам, реализация которых дает право субъектам деятельности в сфере промышленности на получение до 2025 г. финансовой поддержки в виде льгот по налогам и сборам в соответствии с законодательством о налогах и сборах, а также порядок формирования и ведения перечня этих инвестиционных проектов.

Финансовую поддержку в любой соответствующей российскому законодательству форме (в частности в форме займов, грантов, взносов в уставный капитал, финансовой аренды (лизинга), а также иные виды поддержки субъектам про-

мышленности, предусмотренные Законом № 488-ФЗ, могут предоставлять государственные фонды развития промышленности,

создаваемые Российской Федерацией или ее субъектами, а также совместно с организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности. Финансовая поддержка субъектов в сфере промышленности осуществляется такими фондами за счет средств федерального бюджета, а также иных не запрещенных законодательством источников.

Органы государственной власти и местного самоуправления могут осуществлять поддержку научно-технической деятельности и инновационной деятельности, в частности, путем:

- размещения в рамках государственного оборонного заказа заданий на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;
- предоставления субъектам промышленности субсидий на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, выполняемых в ходе реализации инвестиционных проектов в отраслях промышленности, не связанных с оборонным сектором;
- предоставления финансовой поддержки организациям, осуществляющим инновационную деятельность при оказании инжиниринговых услуг, при реализации проектов по повышению уровня экологической безопасности промышленных производств.

Органы государственной власти и местного самоуправления могут оказывать поддержку субъектам промышленности, осуществляющим экспорт произведенной на территории России (включая континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации) промышленной продукции, путем:

- содействия в продвижении на рынки иностранных государств такой промышленной продукции и создания благоприятных условий в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле;
- предоставления финансовой и имущественной поддержки субъектам промышленности, осуществляющим экспорт данной промышленной продукции, организациям, входящим в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности и осуществляющим страхование экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и (или) политических рисков, а также предоставления государственных гарантий по обязательствам субъектов деятельности в сфере промышленности.

## Специальный инвестиционный контракт

Закон № 488-ФЗ вводит особую меру стимулирования промышленной деятельности: специальный инвестиционный контракт, заключаемый между инвестором и Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, предусматривающий обязательства со стороны инвестора в установленный контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории России (включая континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации), и обязательства другой стороны в лице уполномоченного органа государственной власти в течение соответствующего срока осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные федеральным законодательством или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения контракта.

В отличие от соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионного соглашения,

в рамках инвестиционного контракта государство не осуществляет вложения бюджетных средств или государствен-

Закон № 488-ФЗ вводит особую меру стимулирования промышленной деятельности: специальный инвестиционный контракт, заключаемый между инвестором и Российской Федерацией

ного имущества в объект инвестиций и не получает права собственности на него, но предоставляет инвестору благоприятные условия для реализации инвестиционного проекта в целях создания добавочного продукта, новых рабочих мест, налоговых поступлений от нового бизнеса.

Максимальный срок специального инвестиционного контракта составляет 10 лет.

Условиями специального инвестиционного контракта могут быть в том числе:

- характеристики промышленной продукции, производство которой создается или модернизируется и (или) осваивается;
- перечень мероприятий, направленных на создание или модернизацию и (или) освоение производства промышленной продукции;
- объем инвестиций в создание или модернизацию и (или) освоение производства промышленной продукции;

- перечень мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, применяемых в течение срока действия специального инвестиционного контракта к инвестору и (или) иным указанным в специальном инвестиционном контракте лицам.

Специальный инвестиционный контракт заключается в порядке и по типовым формам, утвержденным Прави-

тельством РФ для отдельных отраслей промышленности, а в случае заключения специального ин-

вестиционного контракта субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями — в порядке, установленном соответственно нормативными правовыми актами соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Основными преимуществами специального инвестиционного контракта являются, помимо мер стимулирования, сохранение status quo на весь срок действия контракта:

- 1) неприменение в отношении инвестора — стороны контракта, и (или) иных указанных в таком контракте лиц вступивших в силу после заключения контракта федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов (кроме нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых во исполнение международных договоров Российской Федерации, и нормативных правовых актов Евразийского экономического союза), которые устанавливают режим запретов и ограничений в отношении выполнения контракта или изменяют обязательные требования к промышленной продукции и (или) к связанным с обязательными требованиями к промышленной продукции процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;
- 2) неповышение величины совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора — стороны контракта, и (или) иных указанных в контракте лиц, по сравнению с величиной совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора и (или) иных лиц в момент заключения контракта.

По мысли разработчиков, такие условия специального инвестиционного контракта в совокупности с длительным сроком его действия должны слу-

жить стимулом для инвесторов и кредитных организаций для осуществления вложений в промышленные проекты.

В то же время, если иное не предусмотрено специальным инвестиционным контрактом, в случае расторжения такого контракта по причине нарушения инвестором/инвесторами принятых обязательств инвестор обязан возместить ущерб, причиненный

Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям в результате ста-

бильности совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора и (или) иных указанных в контракте лиц, а также компенсировать суммы не уплаченных налогов и сборов в результате применения налоговых льгот, установленных для инвестора, с уплатой пеней.

## Поддержка при осуществлении государственных и муниципальных закупок

В целях стимулирования российских производителей Закон № 488-ФЗ устанавливает приоритет для промышленной продукции, произведенной на территории России (включая континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации), перед промышленной продукцией, произведенной на территориях иностранных государств, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, указанных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон 223-ФЗ).

Такой приоритет обеспечивается в случаях, не противоречащих международным договорам, стороной которых является Российская Федерация, путем установления:

- условий, запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранных государств или группы иностранных государств, в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- приоритета товаров российского происхождения по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Кроме того, Правительство Российской Федерации вправе устанавливать требования по включению в контракты, заключаемые при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц, согласно Закону № 223-ФЗ, дополнительных условий по обеспечению развития производства промышленной продукции на территории России или внедрению в производство промышленной продукции на территории России новых технологий.

## Информационная поддержка

Закон № 488-ФЗ предусматривает создание государственной информационной системы промышленности (далее — ГИСП) в целях предоставления субъектам деятельности в сфере промышленности информационно-консультационной поддержки.

ГИСП должна содержать, в частности, следующую информацию:

- о состоянии промышленности и прогнозе ее развития;
- о прогнозах выпуска основных видов промышленной продукции и об их фактическом выпуске, о характеристиках промышленной продукции с учетом отраслевой принадлежности, а также об объеме импорта промышленной продукции в Российской Федерации (по видам);
- о государственных и муниципальных программах, разрабатываемых в целях формирования и реализации промышленной политики;
- о мерах стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренных соответствующими государственными и муниципальными программами;
- о прогнозе развития отраслей промышленности, требования к формированию которого определяются Правительством Российской Федерации;
- об информационно-технических справочниках по наилучшим доступным технологиям и о методических рекомендациях по их применению.

Правительство Российской Федерации определяет перечень информации ГИСП, которая подлежит

обязательному размещению в открытом доступе в сети «Интернет» и предоставляется бесплатно.

Органы государственной власти и местного самоуправления, субъекты деятельности в сфере промышленности обязаны предоставлять для включения в ГИСП информацию, не являющуюся информацией ограниченного доступа, в составе и в порядке, которые устанавливает Правительство Российской Федерации.

## Индустриальные (промышленные) парки

Закон № 488-ФЗ вводит определение индустриального (промышленного) парка как совокупности объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания или модернизации промышленного производства, и управляемого управляющей компанией — коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с российским законодательством.

Управляющая компания индустриального парка и субъекты промышленности, использующие объекты промышленной инфраструктуры в составе индустриального парка, могут рассчитывать на меры стимулирования, включая финансовую поддержку, предусмотренную федеральным законодательством, при условии соответствия индустриального парка и его управляющей компании требованиям, установленным Правительством Российской Федерации. Такое соответствие подтверждается уполномоченным органом в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к управляющей компании индустриального парка и к субъектам деятельности в сфере промышленности, использующим объекты промышленной инфраструктуры в составе индустриального парка, для применения мер стимулирования, предусмотренных нормативными правовыми актами соответствующих субъектов.

## Промышленные кластеры

Промышленный кластер определяется Законом № 488-ФЗ как совокупность субъектов промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

Меры стимулирования, установленные федеральным законодательством, могут применяться в отношении промышленных кластеров при условии:

- создания специализированной организации, осуществляющей методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное сопровождение развития промышленного кластера;
- соответствия промышленного кластера и специализированной организации промышленного кластера требованиям, установленным Правительством Российской Федерации.

Для применения мер стимулирования, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, необходимо, чтобы промышленный кластер и специализированная организация промышленного кластера также соответствовали дополнительным требованиям, которые могут быть установлены соответствующими субъектами Российской Федерации.

## Особенности промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе

Отдельная глава Закона № 488-ФЗ посвящена вопросам формирования и реализации промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе (далее — ОПК) и особенностям применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности в ОПК.

Организации ОПК включаются в сводный реестр, формируемый в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, уполномоченным органом в сфере промышленной политики.

Уполномоченный орган совместно с уполномоченным органом управления использованием атомной энергии ежегодно проводит комплексную оценку состояния организаций ОПК и динамики их развития в целях оценки эффективности формирования и реализации промышленной политики в ОПК.

Установлена субсидиарная ответственность головных организаций интегрированных структур ОПК за невыполнение или ненадлежащее выполнение государственного оборонного заказа организациями ОПК, входящими в состав соответствующей интегрированной структуры, если иное не предусмотрено федеральными законами.

\* \* \*

Закон № 488-ФЗ, с одной стороны, носит рамочно-декларативный характер в части, относящейся к мерам стимулирования промышленной деятельности, относительно детально регулируя только специальный инвестиционный контракт. В качестве критики Закона № 488-ФЗ можно также отметить отсутствие положений, касающихся:

- механизма формирования и реализации промышленной политики, критериев и процедур определения приоритетных направлений развития отечественной промышленности (исходя из текста Закона № 488-ФЗ можно сделать вывод, что приоритетами в настоящее время являются развитие ОПК и, в некоторой степени, научно-технической деятельности и инновационной деятельности);
- механизмов взаимодействия участников формирования промышленной политики (органов государственной власти местного самоуправления, Счетной палаты Российской Федерации, субъектов в сфере промышленности, организаций, входящих в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, включая государственные фонды) и механизмов государственно-частного партнерства в сфере промышленного развития (последние, должны быть урегулированы специальным федеральным законом, принятие которого также планируется);
- развития национальных систем стандартизации и сертификации в сфере промышленности, адаптации к международным системам производственных стандартов;
- системы нормативно-правовых актов в сфере промышленной политики и системной связи Закона № 488-ФЗ с другими законодательными актами, как общего характера (в частности, Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), так и отраслевыми (Налоговым, Бюджетным, Земельным, Градостроительным кодексами и т.д.).

Закон № 488-ФЗ вступит в силу 30 июня 2015 г. В настоящее время Минпромторгом России и иными уполномоченными органами ведется разработка нормативных правовых актов в развитие положений данного закона, а также изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные федеральные законы. □

© Дианова Я, 2015, e-mail: ydianova@gratanet.com