

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«29» августа 2014 г.

№ ЗСП- 341/08-02

ЗАКЛЮЧЕНИЕ **на проект федерального закона № 555597-6** **«О промышленной политике в Российской Федерации»**

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – законопроект) подготовлено в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Законопроект, внесенный Правительством Российской Федерации, направлен на совершенствование правового регулирования отношений, возникающих между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации.

Необходимость актуализации промышленной политики обусловлена сегодня объективными процессами, прежде всего потребностью уменьшения технологического разрыва между российским промышленным потенциалом и индустриальными возможностями развитых стран.

В условиях вхождения России в ВТО целью промышленной политики должно стать повышение конкурентоспособности, расширение доли соблюдающих международные стандарты на внутреннем и мировом рынках отечественных производителей, как основного источника повышения благосостояния граждан страны.

Предусмотренный законопроектом комплекс мер государственного воздействия, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, усиление позиций отечественных предприятий и обеспечение производства конкурентоспособной продукции, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, повысит эффективность отечественных предприятий в условиях глобальной конкуренции.

Переход к территориальному принципу развития промышленности, основывающемуся на стимулировании создания индустриальных (промышленных) парков и промышленных кластеров, позволит уйти от порочной практики выборочной поддержки отдельных предприятий, на неэффективность которой по итогам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий неоднократно указывала Счетная палата Российской Федерации.

В целях автоматизации процессов сбора и обработки информации, необходимой для обеспечения реализации промышленной политики, законопроектом предусмотрено создание государственной информационной системы промышленности, что повысит эффективность обмена информацией о состоянии и прогнозе развития отечественной промышленности и мерах поддержки промышленной деятельности.

Законопроект устанавливает ряд особенностей предоставления поддержки в сфере научно-технической и инновационной деятельности, в частности, предусматривает стимулирование спроса на инновационную продукцию (в том числе через нормирование в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд), что можно рассматривать как позитивную новацию.

Вместе с тем следует отметить следующее.

Понятие «промышленная деятельность» нуждается в уточнении в части отнесения к этой деятельности добычи полезных ископаемых, производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

Понятие «уполномоченный орган» также нуждается в уточнении с учетом полномочий федеральных органов исполнительной власти, определенных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Реализация мер, предусмотренных законопроектом, потребует дополнительных источников финансирования предлагаемых к реализации мероприятий, а предоставление различного рода налоговых преференций субъектам промышленной деятельности приведет к риску недопоступления денежных средств в доходную часть федерального бюджета, однако их объем в финансово-экономическом обосновании не определен.

Так, законопроект устанавливает ряд экономических мер поддержки промышленности, включающий предоставление субсидий и налоговых преференций субъектам промышленной деятельности.

Однако представленные материалы не содержат информации о согласованности предлагаемых экономических и организационных мер по формированию и реализации промышленной политики с мероприятиями государственных программ Российской Федерации, в том числе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Экономическое развитие и инновационная экономика», а также федеральными целевыми программами, направленными на достижение целей по развитию российской промышленности, другими документами стратегического планирования.

Следует отметить, что финансирование развития индустриальных парков, включая создание транспортной инфраструктуры в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», законопроектом не предусмотрено.

Статьей 11 законопроекта в рамках финансовой поддержки субъектов промышленной деятельности и организаций инфраструктуры поддержки промышленной деятельности предусмотрено предоставление налоговых льгот или иных налоговых преференций в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

При этом пунктом 1 статьи 18 Налогового кодекса Российской Федерации определено, что специальные налоговые режимы устанавливаются

и применяются в случаях и порядке, которые предусмотрены Налоговом кодекском Российской Федерации и иными актами законодательства о налогах и сборах. В пункте 2 статьи 18 Налогового кодекса Российской Федерации указан перечень специальных налоговых режимов, которым специальный налоговый режим для субъектов промышленной деятельности не предусмотрен.

В соответствии с пунктом 2 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками предусматриваются при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах.

Согласно пункту 1 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации, льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков преимущества, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Кроме того, в соответствии с пунктом 3 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации льготы по федеральным налогам и сборам устанавливаются и отменяются Налоговым кодексом Российской Федерации. Льготы по региональным налогам устанавливаются и отменяются Налоговым кодексом Российской Федерации и (или) законами субъектов Российской Федерации о налогах.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, при установлении специальных налоговых режимов или налоговых льгот субъектам промышленной деятельности целесообразно подготовить соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

При этом необходимо учесть, что установление дополнительных налоговых льгот, например по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций, способно оказать негативное влияние на доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» ставилась задача систематизации и оценки действующих льгот на предмет их согласованности, а

также выявления тех налоговых льгот, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций.

В связи с этим Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации неоднократно рекомендовалось Правительству Российской Федерации продолжить работу по сокращению установленных законодательством о налогах и сборах льгот по региональным и местным налогам и разработать механизм ежегодной компенсации снижения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением льгот, устанавливаемых частью второй Налогового кодекса Российской Федерации, по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, ускорить разработку методики оценки эффективности льгот, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Указанный механизм и методика до настоящего времени не утверждены. При этом, по данным Счетной палаты Российской Федерации, налоговые льготы и преференции, устанавливаемые на федеральном и региональном уровнях в целях снижения налоговой нагрузки для определенной категории налогоплательщиков, приводят к значительным потерям средств региональных и местных бюджетов (порядка 400 млрд. рублей ежегодно).

Согласно финансово-экономическому обоснованию объема необходимых средств на реализацию мероприятий по созданию и эксплуатации государственной информационной системы промышленности (произведенному на основании затратного метода исходя из необходимого количества чел.\мес.), потребуются дополнительные средства федерального бюджета на создание указанной системы в сумме 43,2 млн. рублей и ежегодные ассигнования в сумме 4 млн. рублей – на ее эксплуатацию, что, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, не соответствует возможным реальным затратам на указанные цели.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 5 законопроекта Правительство Российской Федерации устанавливает требования к индустриальным (промышленным) паркам, не являющимся особыми

экономическими зонами, промышленным кластерам в целях применения к ним мер поддержки, предусмотренных рассматриваемым законопроектом, федеральными законами, нормативными и правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере промышленной политики, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 6 законопроекта, относится установление дополнительных требований к индустриальным (промышленным) паркам и промышленным кластерам в целях применения к ним мер поддержки за счет имущества и средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

По данным Минпромторга России, в настоящее время в 33 субъектах Российской Федерации действует 80 индустриальных парков, в том числе 50 частных индустриальных парков, 15 государственных и 15 парков в форме государственно-частного партнерства.

В рамках плана мероприятий («дорожной карты») развития индустриальных парков планируется выделение субсидий субъектам Российской Федерации на софинансирование обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации по предоставлению субсидий российским организациям на компенсацию части затрат на реализацию инвестиционных проектов по созданию инфраструктуры индустриальных парков (в 2014 – 2020 годах), а также на осуществление бюджетных инвестиций субъектов Российской Федерации в объекты государственной собственности, относящиеся к инфраструктуре индустриальных парков.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, для обеспечения сбалансированности и эффективности межбюджетных инвестиций целесообразно разработать и утвердить методику распределения субъектам Российской Федерации бюджетных средств на реализацию инвестиционных проектов по созданию инфраструктуры индустриальных парков, учитывающую отраслевые особенности и региональную специфику и устанавливающую критерии эффективности использования указанных субсидий.

В законопроекте также не предусмотрены критерии контроля за конечными результатами предлагаемых мер государственного стимулирования промышленной деятельности, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации.

Принятие законопроекта приведет к необходимости изменения и корректировки целого ряда нормативных правовых актов, включая Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации. По нашему мнению, указанную работу необходимо синхронизировать с доработкой рассматриваемого законопроекта.

В связи с изложенным Счетная палата Российской Федерации полагает, что законопроект может быть поддержан при условии его доработки с учетом высказанных замечаний к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении.

Handwritten signature and date: 29.08.14

С.П.Михайлов
8-495-986-08-35