

О МЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТПРОЕКТОВ

Ж. А. Манкулова, советник по правовым вопросам юридической фирмы «ЛЕКСАР Про»

В мировой практике экотехнопарки являются без преувеличения локомотивом формирования экономики замкнутого цикла. Министерством промышленности и торговли Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» (в части применения мер стимулирования к субъектам деятельности в сфере промышленности, использующим объекты промышленной инфраструктуры и оборудование, находящиеся в составе экотехнопарка)».

Не углубляясь в текущее содержание данной важной инициативы, которая будет иметь самостоятельную историю и которой в свое время следует посвятить отдельную публикацию, рассмотрим идею формирования экотехнопарков во взаимосвязи с инструментарием государственной поддержки промышленности. Он представляет собой внушительный (порядка 600 единиц) массив нормативно-правовых актов, прежде всего постановлений Правительства РФ, с весьма альтернативными перспективами реализации. На что же могут претендовать инвесторы, реализующие проекты в сфере обращения с отходами, в том числе по модели экотехнопарка, на какую поддержку государства в контексте решения им (государством) задач экологической промышленной политики?

Целью промышленной политики всегда был рост промышленного производства вне какой-либо связи с экологической повесткой. Между тем потребности в изменении соотношения между экономическим ростом и объемом потребления невозобновляемых природных ресурсов нарастают и были объективизированы в ряде документов стратегического планирования, ответственным за реализацию которых является Минпромторг России. В их числе Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства

РФ от 25.01.2018 № 84-р (далее – Стратегия). Ранее было принято постановление Правительства РФ от 18.03.2016 № 209, дополнившее полномочия Минпромторга России в части координации и стимулирования технического перевооружения, модернизации производственно-технических комплексов, осуществляющих обработку, утилизацию, обезвреживание отходов производства и потребления (включая ТКО), в том числе внедрения промышленного оборудования, произведенного на территории Российской Федерации, развития технологий обработки, утилизации, обезвреживания отходов, а также вовлечения их в производственные процессы. Таким образом, был взят курс на экологическую модернизацию (рис. 1). При этом ни тогда, ни сейчас инстру-

ментарий поддержки решения поставленных задач существенным образом не менялся. В качестве исключения, пожалуй, можно привести только одно постановление Правительства РФ от 25.05.2017 № 634 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на производство и реализацию пилотных партий средств производства потребителям», которое отчасти направлено на поддержку предприятий экологического машиностроения, например, по следующим направлениям ОКПД 2:

- 28.95.1 – оборудование для производства бумаги и картона и его части;
- 28.96.10.120 – оборудование для производства продукции из резины и пластмасс, не включенное в другие



группировки (соответствует группировке);

- ♦ 28.99.31 – сушилки для древесины, целлюлозы, бумаги или картона; машины сушильные, не включенные в другие группировки.

Основные направления поддержки на межотраслевом уровне приведены в таблице. Это финансовые меры, направленные на создание новых и модернизацию действующих производств, включая финансовую поддержку научно-технической деятельности и инноваций.

Если говорить о Минпромторге России, то поддержка предоставляется преимущественно в форме субсидий на компенсацию части процентной ставки по привлеченным кредитам или на возмещение части понесенных затрат. При этом законодательство все еще содержит единичные возможности по получению субсидий авансом (например, на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ).

Любые индивидуальные оценки возможностей и ограничений развития проектов с привлечением мер государственной поддержки промышленности могут и должны исходить из понимания проекта, его целей и существенных условий (рис. 2). Поэтому перейдем к общей проблематике и к ограничениям, препятствующим развитию инвестиционных проектов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, сначала вне связи с их отношением к любым промышленным системам, будь то экотехнопарк, производственно-технический комплекс или прочие формы организации хозяйственной деятельности, поименованные в Стратегии.

Прежде всего при соискании мер поддержки, администрируемых Минпромторгом России в части реализации инвестиционных проектов в сфере обращения с отходами, обязательны к выполнению следующие условия:

- ♦ реализация инвестиционного проекта должна приводить к производству продукции, соответствующей группировкам ОКПД как результату деятельности, поименованной в разделе С («Обрабатывающие производства») ОКВЭД 2;

- ♦ реализация инвестиционного проекта осуществляется в рамках приоритетного направления гражданской промышленности (согласно го-

сударственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 328).

В отношении первого из этих условий отметим, что не все промышленные предприятия, деятельность которых затрагивает сферу обработки, утилизации и обезвреживания отходов, могут быть отнесены к товарному производству, и у таких предприятий отсутствуют правовые основания к соисканию и получению поддержки. В основном группу риска, вне всяких сомнений, попадают предприятия, обеспечивающие обезвреживание отходов с целью их уничтожения или дальнейшего захоронения и осуществляющие виды деятельности по группировке 38.2 раздела Е ОКВЭД 2, так как основная деятельность таких предприятий представляет собой оказание услуг, а не производство промышленной продукции даже в том случае, когда приводит к выработке в процессе оказания услуг побочной продукции, имеющей товарный характер. Также в связи с не решенными в целом проблемами правового статуса вторичных материальных ресурсов в группу риска могут попадать предприятия – переработчики отходов, производящие вторичное сырье по разделу Е ОКВЭД 2 из отходов производства и потребления.

Другое условие отсылает инвестора к государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Даже если вы не найдете в постановлениях Правительства РФ прямых ссылок на эту программу, именно она является целевой и именно исходя из нее формируются задачи Минпромторга России, в том числе как администратора мер поддержки промышленности. Отметим, что сама промышленность по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов по многим причинам пока спор-

На основании постановления Правительства РФ от 03.01.2014 № 3 в 2015–2016 гг. были приняты решения о поддержке 94 проектов по приоритетным отраслям промышленности на общую сумму 2,3 млрд руб. субсидий. В 2017 г. поддержано 153 проекта на сумму 7,21 млрд руб.

но идентифицируется в качестве отрасли и не имеет собственной программы (подпрограммы) развития.

Еще одно распространенное требование при соискании поддержки – подтверждение платежеспособного спроса на произведенную продукцию. Это относительно новый тренд, приблизительно годичной давности. В документы (правила предоставления субсидий), регламентирующие оказание мер поддержки, внесены (либо вносятся) дополнения, в соответствии с которыми при обращении в Минпромторг России необходимо представить спецификации, предварительный договор, а иногда и заключенные договоры со своими будущими контрагентами, подтверждающие факт их готовности по-

Постановление Правительства РФ от 25.05.2017 № 634. По данным Минпромторга России, в 2017 г. уже были осуществлены два отбора, поступило более 129 заявок, одобрено не менее 48 на общую сумму 1,6 млрд руб. Последний очередной отбор был объявлен приказом Минпромторга России от 02.11.2017 № 3833 с 10 по 21 ноября 2017 г.

купать продукцию, которую инвестор произведет в будущем. Некоторыми нормативно-правовыми актами предъявляются требования в отношении объема таких продаж, которые инвестор обязан гарантировать в течение определенного срока (например, трех лет), и иногда эти объемы достаточно

Основные направления и механизмы стимулирования промышленности

Финансовая поддержка	Специальная поддержка субъектов ВЭД	Нефинансовая поддержка	Особая форма поддержки промышленности
♦ Льготное кредитование на создание инфраструктуры ♦ Субсидирование НИОКР, пилотных проектов по созданию промышленной продукции ♦ Займы ФРП ♦ Налоговые льготы	♦ Содействие в продвижении на иностранных рынках ♦ Финансовая и имущественная поддержка институтов развития в форме невозвратного, венчурного и долгового финансирования ♦ Страхование рисков ♦ Гарантии	♦ Предоставление преференций при госзакупках ♦ Информационно-консультационная поддержка, включая ГИС «Промышленность»	♦ Специальный инвестиционный контракт



внутриительны (например, превышение в течение трех лет с даты получения субсидии стоимостного объема реализации продукции, на компенсацию части затрат на производство и реализацию пилотной партии которой предоставлена субсидия, над размером полученной субсидии не менее чем в десять раз). Вероятно, в отношении проектов, касающихся переработки отходов, эти требования должны предъявляться в максимально мягкой форме, поскольку пока мы говорим лишь о зарождении и формировании спроса на продукцию из вторичных материалов, и гарантировать объемы продаж вряд ли возможно. Здесь сама поддержка, скорее, должна являться той преференцией, которая обеспечит

сурсов на вторичное сырье и т. д., в настоящее время нигде не учитывается. К сожалению, в виде индикаторов для оценки проектов данные ценности пока никак не формализованы.

Если говорить об оказании поддержки таким хозяйствующим субъектам, как экотехнопарки, то их признаки, определенные в Стратегии, при принятии решения об оказании поддержки, скорее, усиливают описанную проблематику и работают против инвестора. Так, одним из существенных признаков экотехнопарка является множественность его участников. В то же время Минпромторг России поддерживает исключительно проекты одного инвестора. Лишь постановление Правительства РФ от 28.01.2016 № 41 предоставляет возможность поддержки нескольких инвесторов как совместного проекта участников кластера. Но и тогда, даже если принимается решение о поддержке, с каждым инвестором договор заключается отдельно. Каким образом можно комплексно поддерживать инвестиционный проект в сфере обращения с отходами, реализуемый по типу экотехнопарка, пока не вполне понятно. Видимо, единственное решение лежит в плоскости тщательной организации (моделирования) проекта как некой совокупности, части которой формально могут соответствовать требованиям тех или иных мер поддержки (межотраслевых и/или отраслевых).

Помимо финансовых существуют также нефинансовые меры поддержки. Интерес для инвесторов могут представлять нормы о специальном инвестиционном контракте, связанном с переходом на наилучшие доступные технологии, реализация которых станет возможна с 2019 г. Однако помимо серьезных особенностей, связанных с его заключением и действием, необходимо учитывать не менее серьезный масштаб инвестиций, которые он предполагает: на уровне 3 млрд руб.

Нередко высказывается мнение, что меры поддержки в отношении инвестиционных проектов в сфере обработки и утилизации отходов не работают. Можно с уверенностью утверждать, что это не так, и тому есть примеры. Но нужно признать, что в настоящем они действительно работают в режиме исключений. Безусловно, требуется развитие и законодательства, и практики поддержки проектов в сфере обращения с отходами, в том числе:

- стимулирование использования промышленными товаропроизводителями современных технологий утилизации отходов, включая использование ВМР в производстве промышленной продукции;
- поддержка производства предприятий экологического машиностроения, которые обеспечивают целевую группу промышленных предприятий специальным оборудованием, машинами, инструментами и льготный лизинг такого оборудования;
- стимулирование спроса на продукцию, произведенную с использованием отходов, в том числе в рамках Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ, Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Развитие специальных форм поддержки промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов – это требование времени, без учета которого при нынешних обстоятельствах и особенностях самоорганизации инвесторов не может быть достигнут сколько-либо значительный полезный эффект. ♻️

На основании постановления Правительства РФ от 30.12.2013 № 1312 в 2015–2016 гг. были приняты решения о поддержке 66 проектов на общую сумму 5,7 млрд руб. субсидий.

товару конкурентоспособность и открывает доступ к рынкам, в том числе к рынку государственного заказа. Но дополнительная ценность проектов в сфере обращения с отходами, связанная с их активным вовлечением в хозяйственный оборот, как то: снижение образования отходов, уровень замещения использования природного сырья из невозобновляемых природных ре-