



Федеральное автономное научное учреждение

"Восточный центр государственного планирования"

г. Хабаровск, ул. Льва Толстого, д. 8

8(4212) 55-69-02

г. Москва, ул. Остоженка, д. 10

8 (495) 114-53-51 (доб.055)

Аналитическая записка

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ АНКЕТИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ

1.1. Критерии отбора предприятий для проведения анкетирования.

ФАНУ «Востокгосплан» совместно с Минвостокразвития России провёл опрос предприятий обрабатывающей промышленности ДФО с целью определения востребованности отдельных мер государственной поддержки, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Для проведения опроса ФАНУ «Востокгосплан» сформировал перечень мер государственной поддержки, реализуемых Минпромторгом России, Минсельхозом России, Минэкономразвития России и федеральными институтами развития. Всего – 85 мер поддержки. В регионы ДФО направлены перечень мер государственной поддержки и запросы по анкетированию 168 системообразующих предприятий обрабатывающей промышленности ДФО.

Отбор предприятий проводился с использованием базы данных СПАРК-Интерфакс по следующим критериям: «выручка», «стоимость активов» и «средняя численность работников организации». При этом в рамках критериев учитывался масштаб экономики региона, в котором расположено предприятие. Например, для Сахалинской области (1-я по величине экономика ДФО) минимальный порог значения оборота предприятия составил 650 тысяч рублей в год. Для Еврейской автономной области (11 по величине экономика ДФО) минимальный порог значения оборота предприятия составил 320 тысяч рублей в год. Шкала аналогичного формата использовалась и для показателя «средняя численность работников организации». Данный подход применен с целью обеспечения репрезентативности формируемой выборки и отображения крупнейших предприятий обрабатывающей промышленности по каждому региону ДФО и макрорегиону в целом. Опрос не охватывал государственные и муниципальные предприятия обрабатывающей промышленности. В ходе исследования в выборку дополнительно включены 8 предприятий ДФО, которым были разосланы запросы по анкетированию по инициативе региональных органов исполнительной власти¹. В результате чего итоговый перечень рассылки составил 176 предприятий.

1.2. Результаты анкетирования.

На направленные запросы поступили ответы от 113 из 176 предприятий (64,9%). Результаты анкетирования представлены в таблице 1, в которой первое место занимает субъект ДФО с наибольшим числом поступивших ответов в процентном соотношении, последнее – с наименьшим.

Таблица 1 – Количество ответивших предприятий на вопросы анкетирования в разрезе регионов ДФО

¹ 3 предприятия Приморского края, а также 5 предприятий обрабатывающей промышленности, осуществляющих деятельность на территории Камчатского края

п/п	Наименование региона ДФО	Кол-во опрошенных предприятий и поступивших ответов	Доля ответивших в %
	Республика Саха (Якутия)	12 из 13	92,3
	Амурская область	13 из 15	86,7
	Забайкальский край	9 из 11	81,8
	Камчатский край	17 из 24	70,8
	Хабаровский край	16 из 24	66,7
	Сахалинская область	7 из 11	63,6
	Магаданская область	5 из 8	62,5
	Республика Бурятия	8 из 15	53,3
	Чукотский автономный округ	1 из 2	50,0
0	Приморский край	22 из 45	48,9
1	Еврейская автономная область	3 из 8	37,5
	Всего	113 из 176	64,9

Источник: данные ФАНУ «Востокгосплан»

Исходя из изложенного выше, следует, что большинство предприятий ДФО заинтересовано в получении субсидий из федерального бюджета и (или) в повышении их доступности, однако, доля предприятий не ответивших, и следовательно не заинтересованных в государственной поддержке тоже значительна (35,1%). Наибольшую заинтересованность в совершенствовании системы предоставления мер поддержки из субъектов ДФО проявляют предприятия Республики Саха (Якутия) – 92,3% (12 из 13) опрошенных, наименьшую – из Еврейской автономной области – 3 из 8 (37,5%).

В результате обработки анкет выявлено, что на получение государственной поддержки направлялось 11 заявок от 6 предприятий (5,3% от количества ответивших предприятий).

По отраслевому и региональному признакам предприятия, направившие заявки на получение субсидии/льготного кредита характеризуются следующим образом:

- предприятие отрасли «производство бумаги и бумажных изделий» (Республика Бурятия) – 4 заявки;
- предприятие отрасли «фармацевтика» (Хабаровский край) – 3 заявки;
- предприятие отрасли «лесная промышленность» (Хабаровский край) – 2 заявки;
- предприятие отрасли «радиоэлектронная промышленность» (Республика Бурятия) – 1 заявка;
- предприятие отрасли «рыбопромышленный комплекс» (Камчатский край) – 1 заявка;
- предприятие отрасли «авиастроение» (Приморский край) – 1 заявка.

По 4 заявкам предприятия получили финансирование в полном объеме и по 3 заявкам – частично. В качестве причины частичного финансирования заявки предприятия указывают исчерпание лимитов бюджетных средств. По 4 заявкам финансирование не получено, из них в 3-х случаях заявка не соответствовала правилам предоставления поддержки, 1 заявке не хватило лимитов бюджетных средств и организацию поставили в лист ожидания.

Из анализа анкет следует, что некоторые предприятия направляли заявки на получение государственной поддержки многократно. Такие организации являются одними из крупнейших в соответствующих отраслях на территории ДФО.

Чаще всего (4 раза) заявки направлялись на субсидию, утвержденную Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 №496² (далее – транспортная субсидия). Данная

² Субсидии из федерального бюджета российским организациям промышленности гражданского назначения в целях снижения затрат на транспортировку продукции

субсидия направлена на снижение транспортных затрат для промышленных предприятий, осуществляющих экспортные поставки. Однако лишь одна заявка на получение транспортной субсидии была профинансирована, но не в полном объеме. Это указывает, на востребованность данной меры поддержки крупнейшими промышленными предприятиями ДФО и на её труднодоступность. **Основной причиной неполучения финансирования по заявкам на транспортную субсидию является низкая позиция заявителя в рейтинге получателей мер поддержки.** В результате большая часть лимитов бюджетных средств распределяется среди предприятий, лидирующих в рейтинге. На финансирование заявок дальневосточных предприятий не остается лимита бюджетных средств. На другие меры поддержки направлялись по 1-2 заявки, которые всегда финансировались, при правильном оформлении.

Из данных анкет следует, что подавляющее большинство предприятий обрабатывающей промышленности ДФО не направляют заявки на получение субсидий.

Основными причинами ненаправления заявок являются:

- 1) несоответствие мер поддержки потребностям организации – 64 предприятия (56,6%);
- 2) отсутствовала информация о видах и правилах получения мер поддержки – 40 предприятий (35,7%);
- 3) недостаточность средств у организации для софинансирования – 11 предприятий (9,7%).

Ответ – «несоответствие мер поддержки потребностям организации» выбрали предприятия следующих отраслей (доля в процентах указана от количества ответивших предприятий соответствующего вида деятельности):

- Рыболовственный комплекс (13 предприятия, 65%);
- Производство молочной продукции (11 предприятий, 78,6%);
- Судостроение и судоремонт (10 предприятий, 71,4%);
- Производство прочей пищевой продукции (8 предприятий, 66,7%);
- Производство мясной продукции (4 предприятия, 57,1%);
- Машиностроение (3 предприятия, 75%);
- Производство материалов (3 предприятия, 60%);
- Оборонно-промышленный комплекс (2 предприятия, 66,7%);
- Производство напитков (2 предприятия, 50%).
- Лесная промышленность (2 предприятия, 50, %);
- Радиоэлектронная промышленность (2 предприятия, 40%);
- Фармацевтика (1 предприятие, 50%);
- Химико-технологический комплекс (1 предприятие, 33,3%);
- Авиастроение (1 предприятие, 16,7%);
- Прочие отрасли (1 предприятие, 20%).

Из данных анкет следует, что больше половины организаций обрабатывающей промышленности ДФО заявили о невостребованности существующих мер поддержки ввиду их несоответствия потребностям предприятий. Чаще всего на несоответствие поддержки потребностям указывали предприятия пищевой промышленности, судостроения и судоремонта, которые являются отраслями специализации дальневосточной обрабатывающей промышленности. В машиностроении доля предприятий, заявивших о несоответствии потребностям мер поддержки тоже высока - 75%. Особенность дальневосточных предприятий машиностроения заключается в том, что они преимущественно осуществляют деятельность по ремонту и монтажу оборудования, обслуживая предприятия добывающей промышленности. Федеральные меры поддержки обрабатывающей промышленности, реализуемые в рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности», не учитывают данные региональные особенности и направлены, прежде всего на создание новых высокотехнологичных производств³.

Ответ – «отсутствовала информация о видах и правилах получения мер поддержки», выбрали предприятия следующих регионов ДФО (доля в процентах указана от количества ответивших

³ <http://government.ru/rugovclassifier/862/about/>

предприятий соответствующего региона):

- Камчатский край (9 предприятия, 52,9%);
- Приморский край (5 предприятий, 22,7%);
- Республика Саха (Якутия) (5 предприятий, 41,7%);
- Амурская область (4 предприятия, 30,8%);
- Забайкальский край (4 предприятия, 44,4%);
- Сахалинская область (4 предприятия, 57,1%);
- Хабаровский край (4 предприятия, 25%);
- Магаданская область (4 предприятия, 80,0%);
- Чукотский автономный округ (1 предприятие, 100%).
- Республика Бурятия (0 предприятий).

Из данных анкет видно, что лучше всего информированы о видах и правилах получения мер предприятия регионов ДФО, где обрабатывающая промышленность наиболее развита (Республика Бурятия, Приморский и Хабаровский край).

Однако, в 18 анкетах предприятия в качестве причин ненаправления заявок одновременно указали «не соответствие мер поддержки потребностям организации» и «отсутствовала информация о видах и правилах получения мер поддержки». Такого рода ответы, вероятно связаны с тем, что организации располагают сведениями об оказании органами исполнительной власти поддержки отдельных отраслей или компаний обрабатывающей промышленности. Тем не менее **полной информацией о действующих мерах организации не владеют, поэтому они сообщают о несоответствии мер поддержки потребностям.**

По результатам обработки анкет наиболее востребованными направлениями поддержки являются⁴:

- 1) на приобретение нового оборудования – 81 предприятие (71,7%);
- 2) на уплату процентов по кредитам – 55 предприятий (48,7%);
- 3) на развитие инфраструктуры – 37 предприятий (32,7%);
- 4) на транспортировку продукции – 34 предприятия (30,1%);
- 5) на уплату лизинговых платежей – 21 предприятие (18,6%);
- 6) на сертификацию продукции – 20 предприятий (17,7%);
- 7) на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ – 10 предприятий (8,8%);
- 8) на производство и реализацию пилотных партий продукции – 10 предприятий (8,8%);
- 9) не ответили на данный пункт опроса – 13 предприятий (11,5%).

Три самых востребованных направлений поддержки можно отнести к инвестиционному спросу. **Из этого следует, что предприятия ДФО заинтересованы в увеличении инвестиционной активности, однако они испытывают трудности с привлечением необходимого объема финансирования.**

Результаты анализа наиболее востребованных направлений поддержки в разрезе экономических видов деятельности показывают, что в большинстве отраслей востребована поддержка инвестиций. Однако в ряде отраслей анкетирование выявило востребованность других направлений поддержки. В лесопромышленном комплексе 75% предприятий, из числа приславших ответ указали на потребность в субсидировании затрат на транспортировку готовой продукции. В 60% анкет предприятий радиоэлектронной промышленности отмечалась потребность в субсидировании расходов на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее – НИОКР). Поддержка НИОКР также востребована большинством предприятий химико-технологического комплекса (66,7% ответивших).

При проведении анкетирования предприятия указывали свои предложения касательно совершенствования существующих мер государственной поддержки. Так, 13,3% предприятий указали на необходимость обеспечить своевременное информирование предприятий о видах и правилах получения мер поддержки и консультирование со стороны специалистов региональных министерств;

⁴ Формат анкеты позволял предприятиям обозначать несколько направлений поддержки

13,3% предприятий предложили максимально сократить пакет документов, необходимых для предоставления мер поддержки, упростить правила предоставления мер поддержки и формы отчетности. Однако почти в половине анкет (47,8%) организации не представили предложений по совершенствованию мер поддержки.

Проанализировав предложения предприятий, установлено, что большинство из них не содержат ссылки на нормативные правовые акты, утверждающие меры государственной поддержки, и носят абстрактный характер. В результате изучения предложений предприятий невозможно определить к каким мерам поддержки они адресованы. Наиболее вероятным объяснением отсутствия конкретных предложений является то, что значительная часть из них сформирована ввиду неосведомлённости специалистов предприятий ДФО о действующих субсидиях и правилах их предоставления.

Таким образом **результаты обзора предложений предприятий подтверждают вывод о слабой информированности дальневосточных промышленных организаций о действующих государственных мерах поддержки и правилах их предоставления.** Рост информированности предприятий способен увеличить востребованность государственной поддержки на территории ДФО.

1.3. Основные направления совершенствования действующих мер государственной поддержки

Из анализа полученных анкет следует, что деятельность региональных и федеральных органов исполнительной власти по информированию предприятий обрабатывающей промышленности ДФО о действующих государственных мерах поддержки необходимо проводить более активно.

В настоящее время основным источником информации о мерах государственной поддержки промышленных предприятий (как федеральных, так и региональных) является Государственная информационная система промышленности (далее – ГИСП)⁵. Посредством ГИСП пользователи имеют такие основные возможности, как:

- подобрать релевантную под нужды предприятия меру поддержки, указав критерии (регион, отрасль, размер предприятия, типовые сложности). Дополнительно можно воспользоваться расширенным поиском мер поддержки по настраиваемым критериям;
- получить консультацию по мере поддержки через чат ГИСП, электронную почту или телефонную связь;
- связаться с департаментом Минпромторга России, прочими федеральными или региональными органами исполнительной власти, институтом развития, ответственным за меру поддержки. Соответствующие контакты указаны в поле «Контактное лицо» в карточке меры поддержки;
- получать уведомления по мере поддержки (например приближение даты начала приема или окончания заявок, изменение или актуализацию соответствующего нормативно-правового акта и прочее).

Согласно результатам анализа полученных анкет, видно, что большинство предприятий ДФО не знают о функционировании ГИСП и соответственно не имеют специалистов, обученных использовать возможности данной информационной системы.

Большинство субсидий из федерального бюджета предоставляется предприятиям напрямую. Из проанализированных 85 мер государственной поддержки за счёт федерального бюджета, финансирование лишь 2 мер поддержки осуществляется совместно с субъектами Российской Федерации. Процедура распределения финансирования остальных мер государственной поддержки осуществляется федеральными органами исполнительной власти и институтами развития, такими как Фонд развития промышленности (далее – РФП) и Российский экспортный центр (далее – РЭЦ). Из этого следует, что предприятию необходимо знать, какое ведомство осуществляет проверку и ранжирование заявок по выбранной мере поддержке, чтобы получить консультацию.

Региональные органы исполнительной власти не участвуют в процессе распределения финансовых средств и не имеют нормативно закреплённую обязанность информировать хозяйствующие субъекты о мерах государственной поддержки за счёт федерального бюджета.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 25.07.2015 №757 «О порядке создания, эксплуатации и совершенствования государственной информационной системы промышленности» <https://base.garant.ru/71149538/>

Неучастие региональных органов исполнительной власти в процессе распределения финансовых средств приводит к тому, что у них нет достаточных компетенций для оказания информационной и консультационной поддержки предприятий региона.

Для содействия развитию промышленных предприятий во многих субъектах Российской Федерации созданы региональные фонды развития промышленности (далее – РФРП). Их финансирование осуществляется за счет средств региональных бюджетов. **РФРП может осуществлять информирование промышленных предприятий об актуальных мерах государственной поддержки, проводить консультации и обучения по вопросам государственной поддержки и пользования ГИСП.**

С помощью РФРП возможно не только улучшить информирование предприятий о мерах государственной поддержки, но и способствовать реализации инвестиционных проектов в обрабатывающей промышленности. Из анализа анкет следует, что многие дальневосточные предприятия заинтересованы в более дешевом финансировании своей инвестиционной деятельности (приобретение нового оборудования, развитие инфраструктуры). РФРП предоставляют промышленным предприятиям займы на льготных условиях. Кроме того, если у РФРП заключено соглашение с РФП, то возможно совместное финансирование льготных займов в соотношении 70% (федеральные средства) на 30% (средства регионов). Льготные займы являются очень востребованным инструментом развития предприятий ДФО. В отличие от большинства субсидий, где финансирование предоставляется по факту понесенных расходов, займы предоставляются еще до начала реализации инвестиционного проекта.

В настоящее время функционал РФРП на территории ДФО сильно ограничен. РФРП действуют лишь в трёх регионах (Республика Бурятия, Забайкальский и Хабаровский края) ⁶. Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность дальневосточных РФРП, не содержат обязанность информировать предприятия об актуальных мерах государственной поддержки без предварительного запроса.

Необходимо внести изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность РФРП, предусматривающие обязанность данных организаций информировать предприятия ДФО об актуальных мерах государственной поддержки, осуществлять консультации и обучение по вопросам государственной поддержки.

По данным региональных законов о региональных бюджетах на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, финансирование РФРП на 2020–2022 годы имеет следующие объёмы (доля в процентах указана от суммарных расходов региональных бюджетов на 2020–2022 годы):

- 1) Республика Бурятия – 189,39 млн рублей (0,07%);
- 2) Забайкальский край – 72,00 млн рублей (0,03%);
- 3) Хабаровский край – 81,86 млн рублей (0,02%).

Согласно представленным данным о финансировании, очевидно, что поддержка предприятий от РФРП будет оказываться в небольших объёмах, поскольку запланированное финансирование на трёхлетний период является незначительным. Несмотря на наличие у дальневосточных РФРП соглашений с РФП о совместном финансировании льготных займов, возможности региональных фондов по поддержке предприятий обрабатывающей промышленности остаются сильно ограниченными. Предприятия могут не устроить объёмы и сроки займа РФРП, или им могут потребоваться другие инструменты государственной поддержки (субсидии, гранты), учитывающие региональную специфику отрасли.

Поскольку региональные органы исполнительной власти лучше осведомлены о потребностях и проблемах предприятий обрабатывающих отраслей своего региона, следует обеспечить их участие в процессах распределения финансовых средств. Это предложение возможно реализовать путем софинансирования из федерального бюджета региональных программ развития.

Региональные государственные программы, направленные непосредственно на развитие промышленности, действуют всего в трёх регионах ДФО в Республике Бурятия, в Республике Саха (Якутия) и в Хабаровском крае. Во всех остальных регионах ДФО мероприятия по развитию

⁶ Региональные фонды развития промышленности // Официальный сайт Фонда развития промышленности <https://frprf.ru/partnery/>

обрабатывающей промышленности реализуются в рамках региональных государственных программ, несвязанных непосредственно с обрабатывающей промышленностью. Таким образом, регионами ДФО не в полной мере реализован программно-целевой подход к развитию обрабатывающей промышленности на своих территориях, что снижает их возможности на получение субсидий для финансирования мероприятий развития отрасли, в том числе по докапитализации РФРП.

1.4. Общие выводы

По результатам анкетирования установлено следующее:

а) большинство предприятий ДФО не подают заявки на получение государственной поддержки из федерального бюджета вследствие отсутствия информации о действующих мерах и несоответствия мер поддержки потребностям предприятий;

б) частая упоминаемость ответа «несоответствие мер поддержки потребностям предприятий» в анкетах обусловлена тем, что федеральные меры поддержки не учитывают региональные особенности функционирования отраслей обрабатывающей промышленности;

в) из-за неосведомлённости о действующих субсидиях и правилах их предоставления, а также отсутствия опыта направления заявок, многие предложения предприятий по совершенствованию мер государственной поддержки носят абстрактный характер и являются неконструктивными;

г) предприятия в анкетах указали на потребность в более дешёвом финансировании своей инвестиционной деятельности (приобретение нового оборудования, развитие инфраструктуры);

д) предприятия ДФО, подававшие заявки на получение субсидий, в большинстве случаев получали запрашиваемое финансирование;

е) чаще всего заявки направлялись на получение транспортной субсидии, однако из 4 заявок только 1 была профинансирована, необходимо внести изменения в порядок ранжирования данной субсидии, чтобы сделать её более доступной для предприятий ДФО.

2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

2.1. Совершенствование поддержки региональных программ развития промышленности

В современных высококонкурентных условиях важно не только производить качественную продукцию, но и предоставлять услуги по его гарантийному обслуживанию и ремонту. Из рассматриваемых 85 федеральных мер поддержки обрабатывающей промышленности только 16 не исключают финансирование деятельности, касающейся ремонта машин и оборудования в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – ФЗ «О бюджете»). Из данных 16 мер поддержки 12 являются узкоспециализированными и предполагают поддержку определённой отрасли промышленности. На данные меры поддержки приходится большая доля финансирования из федерального бюджета – 97,2 % или 1021457898,10 тысяч рублей (таблица 2).

Таблица 2

Таблица 2 – Финансируемые меры поддержки, не исключаяющие поддержку сервисной сферы

Поддерживаемая экономика	отрасль	Кол-во НПА	Объем финансирования тысяч руб.
	авиационная промышленность	3	18776178,2
	оборонно-промышленный комплекс	2	2259479
	машиностроение	2	98813527,4
	межотраслевая (поддержка индустриальных (промышленных) парков и / или технопарков)	2	27514370,9
	автомобилестроение	1	862657440,8

радиоэлектронная промышленность	1	11436901,8
межотраслевая	4	28883000
Итого:	16	1050340898,10

Источник: ФЗ «О бюджете», расчет ФАНУ «Востокгосплан»

Представленные в таблице 2 данные **демонстрируют недостаточность поддержки широкого перечня сервисных отраслей**, которые для ДФО являются ключевыми. Так, по данным Росстата доля работников занятых в сфере ремонта и монтажа машин и оборудования в ДФО составляет 15,3% от среднесписочной численности в целом по экономике макрорегиона⁷. При этом в среднем по России данный показатель составляет 6,5%. Таким образом, преобладание ремонтных организаций является особенностью структуры промышленности ДФО.

Ремонт и монтаж является видом деятельности с большим потенциалом роста, в том числе за счет импортозамещения. Так, например, среди сервисных отраслей промышленности дальневосточной экономики одной из ключевых является судоремонт, однако, в настоящее время большие объемы ремонта рыболовецких судов осуществляются за рубежом⁸. Во многом это связано с тем, что из-за устаревшего оборудования российские предприятия не могут в полной мере обеспечить потребности судовладельцев. В результате возрастает спрос на иностранные суда и комплектующие. Ввиду близости иностранных портов к территории ДФО и высокой доли судов, построенных за рубежом и эксплуатируемых российскими компаниями, дальневосточные предприятия сталкиваются с сильной конкуренцией со стороны иностранных судоремонтных предприятий. Государственная поддержка отрасли способна оказать благотворное влияние на развитие сервисной промышленности и последующий рост производства деталей и комплектующих, которые уже не будут импортироваться из зарубежных стран. Тем не менее **субсидий, направленных на поддержку ремонта и техническое обслуживание судов и лодок, государственной программой «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы» не предусмотрено.**

Обеспечение поддержки сервисных отраслей промышленности на федеральном уровне возможно, двумя путями:

- 1) посредством разработки новых нормативных правовых актов или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, закрепляющие положения, предусматривающие возможность получения субсидий юридическими лицами не только производящими готовую продукцию, но и выполняющим работы и услуги по ремонту промышленных изделий;
- 2) посредством софинансирования региональных программ развития промышленности из федерального бюджета.

Первый подход не является приоритетным направлением действующей государственной промышленной политики на федеральном уровне, поскольку целью реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» в первую очередь заключается в создании новых, высокотехнологичных производств⁹. Федеральные меры поддержки направлены на развитие отраслей, являющихся значимыми для страны в целом, но не в полной мере учитывают региональные особенности промышленности, поэтому поддержка региональных программ развития промышленности видится более эффективным механизмом. Региональные программы могут более точно учитывать отраслевую специфику регионов. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации лучше осведомлены о потребностях и проблемах действующих на их территории предприятий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.2016 года №194 (далее – Постановление №194) утверждена государственная поддержка, которая является инструментом

⁷ Расчет ФАНУ «Востокгосплан» по данным Росстата по полному кругу организаций по всем формам собственности в 2019 году

⁸ <https://portnews.ru/projects/pub57/>

⁹ <http://government.ru/rugovclassifier/862/about/>

реализации второго направления. Целью предоставления данной субсидии является софинансирование федеральным бюджетом расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по возмещению части затрат на реализацию инвестиционных проектов по модернизации и развитию промышленных предприятий в рамках мероприятий региональных программ. Расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрено софинансирование за счет средств федерального бюджета, представляют собой широкий перечень направлений деятельности, от повышения энергоэффективности до погашения процентов по кредитам, взятым на приобретение нового оборудования. Таким образом, данная субсидия позволяет учитывать региональную специфику и потребности предприятий в том числе, ремонтных, что особенно актуально для субъектов ДФО. Однако, в настоящее время финансирование данной меры поддержки в ФЗ «О бюджете» не предусмотрено.

На основании п. 12 и 45 плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 №3227-р (далее – Стратегии пространственного развития), а также поручений Правительства Российской Федерации, Минпромторг России подготовило проект Постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.2016 года №194 (далее - Проект)¹⁰. Одной из целей Проекта является приоритизация предоставления субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации, отнесенных к приоритетным геостратегическим территориям Российской Федерации, указанных в Стратегии пространственного развития¹¹.

По сравнению с действующей редакцией Постановления №194, Проект предполагает пересмотр целей и порядка предоставления субсидии, сужение круга расходных обязательств субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрено софинансирование за счет средств федерального бюджета. Фактически перечисленные изменения приведут к принятию нового инструмента поддержки, но он по-прежнему позволяет направлять средства федерального бюджета на софинансирование мероприятий, учитывающих специфику и потребности региональной промышленности. Тем не менее ряд положений Проекта, в случае его утверждения в текущем варианте, противоречит обозначенным в тексте Проекта целям и снизит доступность данной меры поддержки для субъектов ДФО.

В п.8 предлагаемых к утверждению Проектом Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации возникающих при реализации региональных программ развития промышленности (далее – Правил софинансирования) содержатся требования, которым должны соответствовать региональные программы. В пп. «в» п.8 указывается, что региональная программы должна включать целевой показатель – «Объем отгруженной продукции по виду экономической деятельности «Обрабатывающая промышленность» (за исключением отраслей, не относящихся к сфере ведения Минпромторга России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2018 года №438)» (далее – Показатель объема). Охватывая только объем отгруженной продукции, данный показатель дискриминирует предприятия, оказывающие работы и услуги в сфере обрабатывающей промышленности.

Кроме того, данный показатель не включен в федеральный план статистических работ, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 №671-р¹². Региональным органам исполнительной власти придется рассчитывать Показатель объема самостоятельно, суммируя объемы производства по отраслям, которые курирует Минпромторг России в соответствии с Постановлением Российской Федерации от 05.06.2008 №438. Данный показатель возможно рассчитать в целом по Российской Федерации, однако при расчете на региональном уровне,

¹⁰ пп. 2, 3 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2019 г. № ДК-П9-259пр

¹¹ В соответствии со Стратегией пространственного развития все субъекты Российской Федерации, входящие в состав ДФО отнесены к приоритетным геостратегическим территориям

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 №671-р (ред. от 18.06.2020) «Об утверждении Федерального плана статистических работ».

возникают проблемы с отсутствием необходимого объема данных.

Территориальные органы Росстата публикуют информацию по показателю «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности раздела «Обрабатывающие производства»», в том числе в разрезе отраслей промышленности. Однако, встречается ситуация, при которой на территории региона отрасль представлена одним предприятием. Данная ситуация распространена в регионах ДФО, где промышленное производство представлено небольшим числом предприятий. Как следствие, некоторые данные не публикуются в целях обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных, полученных от организаций в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». В виду этого расчет Показателя объема, предлагаемого в Проекте, составляет трудность для определения региональными органами исполнительной власти, так как необходимо будет подписывать соглашение с предприятием о предоставлении конфиденциальных данных.

Предлагаемый в пп. «в» п.8 Правил софинансирования Показатель объема в отличие от целевых показателей действующей редакции, стимулируют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации поддерживать отрасли, относящихся к сфере ведения Минпромторга России. Таким образом, в соответствии с Проектом ряд отраслей обрабатывающей промышленности не будут охвачены данной мерой поддержки. В том числе пищевая промышленность, которая не входит в перечень отраслей курируемых Минпромторгом России. Однако, пищевая промышленность включена в список перспективных экономических специализаций большинства субъектов ДФО¹³. В данной отрасли занято 23,2% среднесписочной численности работников макрорегиона¹⁴. Кроме того, результаты анкетирования предприятий обрабатывающей промышленности, проведенного ФАНУ «Востокгосплан», показали, что организации пищевой промышленности Камчатского края пользовались мерой поддержки, утверждённой Постановлением №194. Следовательно, **принятие Проекта в предложенной редакции приведет к снижению доступности субсидии, относительно действующих положений Постановления №194.**

Ввиду вышеуказанных причин в качестве альтернативы **предлагается использовать «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности раздела «Обрабатывающие производства»».** Данный показатель включен в план статистических наблюдений Росстата, учитывает все отрасли обрабатывающей промышленности и не дискриминирует предприятия, чьим основным видом деятельности является оказание работ и услуг в сфере обрабатывающей промышленности.

В отношении Проекта также имеются другие замечания и предложения.

В пп. «в» п.8 Правил софинансирования указано на необходимость наличия в составе региональной программы таких показателей как количество созданных высокопроизводительных рабочих мест и объем накопленных инвестиций. Согласно пп. «б» п.19 Правил софинансирования значения указанных показателей используются для оценки региональной программы, которые ранжируются от меньшего (самые высокие места) к большему (самые низкие места). Особенность расчета рейтинговой оценки в том, что чем ниже место в рейтинге, тем больше объем софинансирования из федерального бюджета. Однако, оба показателя (высокопроизводительные рабочие места и объем накопленных инвестиций), являются абсолютными, поэтому их значения будут наибольшими в регионах, которые уже являются промышленно развитыми. Для регионов страны, где уровень развития обрабатывающей промышленности уступает среднероссийским значениям, учет данных показателей приведет к завышению рейтинговой оценки и соответственно снижению объемов поддержки. Регионы ДФО характеризуются уровнем развития обрабатывающей промышленности ниже среднероссийского, как и большинство других субъектов Российской Федерации, включенных в

¹³ Согласно Приложению № 1 к Стратегии пространственного развития пищевая промышленность относится к перспективным экономическим специализациям Республики Бурятия, Камчатского и Приморского краев, Амурской и Сахалинской областей. Пищевая промышленность относится к неперспективным экономическим специализациям, критически важным для экономики Республики Саха (Якутия), Забайкальского и Хабаровского краев.

¹⁴ Расчет ФАНУ «Востокгосплан» по данным Росстата по полному кругу организаций по всем формам собственности в 2019 году

перечень приоритетных геостратегических территорий. Однако, использование абсолютных показателей не обеспечивает приоритетность таких территорий, как заявлено в целях Проекта. В этой связи предлагается использовать показатель количество созданных высокопроизводительных рабочих мест в относительных значениях, что позволит исключить влияние размера экономики на рейтинговую оценку региональной программы. **При ранжировании заявок необходимо использовать простоту количества созданных высокопроизводительных рабочих мест в процентах к году предшествующему началу реализации региональной программы промышленности. Показатель «объем накопленных инвестиций», предлагается заменить на индекс физического объема инвестиций к году предшествующему началу реализации региональной программы промышленности.** Оба показателя рассчитывать по виду деятельности «Обрабатывающие производства». Таким образом, наибольший объем софинансирования получают региональные программы, в которых планируются достичь наиболее высоких темпов роста. Регионам с низким уровнем развития обрабатывающей промышленности, легче обеспечить высокие значения темпов прироста, из-за эффекта низкой базы.

Для определения объема софинансирования из федерального бюджета также используется индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации. Данный показатель используется Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) для распределения дотаций регионам и представляет собой относительную (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценку расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемую с учетом объективных региональных факторов и условий¹⁵. Данный показатель ранжируется от большего (самые высокие места) к меньшему (самые низкие места). Как уже отмечалось выше, чем ниже место в рейтинге, тем больше объем софинансирования из федерального бюджета, поэтому чем ниже индекс бюджетных расходов, тем больше шансов имеет регион для того, чтобы получить субсидию в необходимом размере. Учитывая тот факт, что на территории ДФО в виду высоких цен и трудностей логистики значения данного индекса будет выше, чем в других регионах, его использование приводит к уменьшению величины поддержки из федерального бюджета программ развития промышленности дальневосточных регионов.

Минфин России использует данный показатель для более объективного расчета размера дотаций из федерального бюджета в региональные. Чем выше значение индекса бюджетных расходов, тем выше величина средств, направляемых в регион из федерального бюджета. Таким образом, данный показатель используется в Проекте для определения величины поддержки из федерального бюджета способом, противоположным общепринятой практике и дискриминирует регионы ДФО.

Кроме того, значения индекса бюджетных расходов прямо противоположены для большинства субъектов ДФО значениям другого показателя, используемого для определения величины софинансирования - уровню расчетной бюджетной обеспеченности¹⁶. Следовательно, показатели нивелируют значения друг друга, поэтому использование их обоих при определении величины софинансирования не имеет смысла. В виду того, что Проект направлен на поддержку отстающих и геостратегических регионов, **предлагается исключить индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации из числа показателей для расчета коэффициента субъекта R_1** , который используется для определения величины поддержки из федерального бюджета.

Также имеются замечания общего характера.

В пп. «в» п.19 проекта в качестве повышающего коэффициента указан показатель V_3 – отнесение субъекта Российской Федерации в перечень субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития, однако указанный перечень официально не утвержден. Существуют лишь отдельные постановления Правительства Российской Федерации об утверждении

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 №670 (ред. от 27.12.2019) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»)

¹⁶https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116795-

[uroven_raschetnoi_byudzhethoi_obespechennosti_i_indeks_byudzhethnykh_raskhodov_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2017_-2019_gody](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116795-uroven_raschetnoi_byudzhethoi_obespechennosti_i_indeks_byudzhethnykh_raskhodov_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2017_-2019_gody)

планов развития региона с низким уровнем социально-экономического развития.

Таким образом, в целях исключения дискриминации сервисной промышленности, предлагается в Проекте заменить целевой показатель «Объем отгруженной продукции по виду экономической деятельности «Обрабатывающая промышленность» (за исключением отраслей, не относящихся к сфере ведения Минпромторга России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2018 года №438)» показателем «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности раздела «Обрабатывающие производства»». Учитывая тот факт, что объем промышленных производств в субъектах ДФО значительно меньше, чем в среднем по России, необходимо использовать относительные, а не абсолютные показатели при расчете количества высокопроизводительных рабочих мест и объема накопленных инвестиций. В ходе анализа Проекта также выявлено, что использование такого показателя как индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации при расчете величины софинансирования из федерального бюджета приводит к уменьшению государственной поддержки и может повлечь дискриминацию дальневосточных регионов. В этой связи предлагается исключить индекс бюджетных расходов из расчета.

2.2. Совершенствование мер поддержки экспортёров промышленной продукции

В ходе обзора предложений предприятий выяснено, что в некоторых Постановлениях Правительства Российской Федерации об утверждении правил предоставления субсидии, содержатся нормы, дискриминирующие промышленные предприятия ДФО, и несоответствующие стратегическим документам развития.

По данным АНО «Агентство по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» (далее – АНО АПИ) **предприятия ДФО заинтересованы в государственной поддержке экспорта гранул древесных пеллет**, являющихся продуктом деревообработки.

Одной из мер поддержки экспортёров промышленной продукции является Постановление Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 года №496 «О государственной поддержке российских организаций промышленности гражданского назначения в целях снижения затрат на транспортировку продукции» (далее – Постановление №496). Данный нормативный правовой акт до 2020 года предусматривал субсидирование транспортных расходов при экспорте продукции, включенной в перечень высокотехнологичной. Указанный перечень, утвержденный Приказом Минпромторга от 23.06.2017 №1993, включает пеллеты. Однако, в 2019 году в Постановлении №496 изменился нормативный правовой акт, устанавливающий перечень поддерживаемой продукции. В Постановлении №496 появилась ссылка на Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 29.06.2019 года №1021 «Об утверждении перечня продукции для целей реализации государственной поддержки организаций, реализующих корпоративные программы повышения конкурентоспособности» (далее – Приказ №1021).

По состоянию на 19.06.2020 пеллеты не включены в Приказ №1021. Данный приказ регламентирует перечень конкурентоспособной продукции, однако его содержание видится противоречивым. В частности, он не содержит критериев, которые позволяли бы определить признаки продукции, удовлетворяющей требованиям конкурентоспособности. Приказ №1021 относит к конкурентоспособной следующие виды продукции:

- бревна расколотые;
- сваи, колья и столбы из дерева, заостренные, но не распиленные вдоль;
- лесоматериалы, грубо обтесанные, но не обточенные;
- щепа и аналогичная древесина и т.д.

Вышеуказанные товары относятся к продукции низкого передела. Пеллеты производятся в процессе переработки щепы, включенной в Приказ №1021. Таким образом, существующие нормативные правовые документы создают преференции для экспорта продукции низких переделов, снижая стимулы развивать более глубокую переработку древесины. В этой связи, неясен порядок формирования перечня продукции для целей реализации государственной поддержки организаций, реализующих корпоративные программы повышения конкурентоспособности.

Включение пеллет в перечень видов продукции, утвержденный Приказом №1021, позволит

организациям, опрошенным АНО АПИ, получить государственную поддержку, которая предусмотрена Постановлением №496. Кроме того, по информации Корпорации развития Дальнего Востока в настоящее время на территории ДФО зарегистрировано 13 резидентов свободного порта Владивосток (далее – СПВ), которые реализуют проекты по деревообработке и предполагают использование отходов их производства для изготовления пеллет. Из них, в настоящее время в Приморском крае 2 резидента СПВ, включены в реестр резидентов с проектами, направленными преимущественно на производство топливных гранул из отходов деревопереработки, 1 резидент осуществляет проект по организации строительства и управлению логистическим комплексом по доставке, приемке, хранению и перевалке биомассы (биотоплива древесные пеллеты) в Хабаровском крае. Проекты, связанные с развитием пеллетного производства, также осуществляются на территориях опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР) в Забайкальском, Приморском и Хабаровском краях. По данным СМИ в 2020 году одним из резидентов ТОР «Комсомольск» ожидается запуск завода в городе Амурск Хабаровского края по производству пеллет, при этом планируются поставки данной продукции в Республику Корея и Японию¹⁷¹⁸. Общий объем инвестиций в развитие данной сферы резидентами ТОР и СПВ составит 7224 млн рублей и будет создано 2078 рабочих мест. Таким образом, деятельность инвесторов показывает, что именно этот вид продукции лесопереработки является конкурентоспособным и обладает существенным потенциалом для экспорта с территории Дальнего Востока. Реализация инвестиционных проектов в данной сфере позволит создать новые рабочие места не менее чем в 3 субъектах ДФО, увеличить уровень безотходности деревообрабатывающих производств.

Для субъектов ДФО обработка древесины и производство изделий из дерева является одним из перспективных направлений развития обрабатывающей промышленности, и обладает значительным экспортным потенциалом. Согласно Приложению №1 Стратегии пространственного развития в 6 из 11 субъектов ДФО данная отрасль относится к перспективным экономическим специализациям¹⁹.

Следовательно, исключение пеллет из перечня продукции, экспорт которой поддерживается, не только не способствует реализации Стратегии пространственного развития, но и еще больше снижает возможность получения поддержки предприятиями лесоперерабатывающей промышленности ДФО, в том числе резидентам СПВ и ТОР. Таким образом, **необходимо разработать и утвердить критерии, позволяющие определить перечень продукции, удовлетворяющей целям Стратегии пространственного развития. В том случае, если пеллеты удовлетворяют такого рода критериям, то следует повторно рассмотреть возможность их включения в перечень продукции для целей реализации государственной поддержки организаций, реализующих корпоративные программы повышения конкурентоспособности.**

В ходе анализа положений Постановления №496 были определены направления повышения привлекательности и доступности данной меры государственной поддержки не только для лесоперерабатывающих предприятий, но и для организаций других отраслей промышленности, действующих на территории ДФО.

Постановление №496 фактически не учитывает требования, связанные с развитием приоритетных для ДФО отраслей экономики. Указанная поддержка осуществляется в рамках реализации федерального проекта «Промышленный экспорт» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (далее – Госпрограмма) на компенсацию части затрат на транспортировку продукции в целях стимулирования производства и поставки конкурентоспособной продукции покупателям. Согласно п.19 Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – План реализации Стратегии) необходимо внести изменения в распределение субсидий Госпрограммы хозяйствующим субъектам из федерального бюджета в части приоритетного учета перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, отнесенных к

¹⁷ <https://www.dvnovosti.ru/khab/2018/09/11/88121/>

¹⁸ <http://www.infobio.ru/news/4658.html>

¹⁹ Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Приморский край, Хабаровский край, Еврейская автономная область.

приоритетным геостратегическим территориям.

В порядке ранжирования организаций, закрепленном в п.17 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям промышленности гражданского назначения в целях снижения затрат на транспортировку продукции (далее – Правил предоставления субсидий), утвержденных Постановлением №496, не учитывается нахождение организации на территории ДФО. Между тем, транспортные издержки промышленных предприятий на территории макрорегиона являются высокими, что снижает конкурентоспособность их продукции на внешних рынках²⁰. **В результате проведенного ФАНУ «Востокгосплан» опроса предприятий обрабатывающей промышленности о потребности в субсидировании транспортировки готовой продукции заявили 34 из 113 опрошенных предприятий, то есть 30,1% респондентов. В этой связи предлагается внести изменения в пп. «в», «г», добавить пп. «д» п.17 Правил предоставления субсидий. Данные подпункты предлагается изложить в следующей редакции:**

в) на 3-м этапе в проект реестра получателей субсидий включаются организации, зарегистрированные на территории субъектов Российской Федерации, входящих в перечень приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации, в порядке убывания планового значения показателя, необходимого для достижения результата предоставления субсидии в очередном периоде планирования поставок продукции (при равенстве таких значений показателя у нескольких организаций учитывается хронологический порядок поступления заявок на участие в квалификационном отборе соответствующих организаций в Центр) до исчерпания объемов государственной поддержки по отраслям промышленности, предусмотренных в соответствии с пунктом 4 настоящих Правил;

г) на 4-м этапе в проект реестра получателей субсидий включаются иные организации в порядке убывания планового значения показателя, необходимого для достижения результата предоставления субсидии в очередном периоде планирования поставок продукции (при равенстве таких значений показателя у нескольких организаций учитывается хронологический порядок поступления заявок на участие в квалификационном отборе соответствующих организаций в Центр) до исчерпания объемов государственной поддержки по отраслям промышленности, предусмотренных в соответствии с пунктом 4 настоящих Правил;

д) на 5-м этапе формируется лист ожидания, в который включаются заявки на участие в квалификационном отборе в порядке убывания планового значения показателя, необходимого для достижения результата предоставления субсидии в очередном периоде планирования поставок продукции (при равенстве таких значений показателя у нескольких организаций учитывается хронологический порядок поступления заявок на участие в квалификационном отборе соответствующих организаций в Центр).

В результате данных изменений дальневосточным предприятиям будет обеспечена при прочих равных условиях приоритетность при получении субсидии.

Анализ Постановления №496 также показал, что в нем имеются положения, создающие дискриминационные условия при использовании железнодорожного транспорта.

В п.5 Правил предоставления субсидий указано, что для расчета размера субсидии применяется коэффициент эффективности использования российского перевозчика (далее – Коэффициент перевозчика). Для российских перевозчиков автомобильного, водного и воздушного транспорта данный коэффициент равен 1,15. Для железнодорожного транспорта Коэффициент перевозчика устанавливается равным 1. Между тем, в связи с неразвитостью сети автомобильных дорог на территории ДФО и ее низкой плотностью,²¹ железнодорожный транспорт является одним из основных способов транспортировки грузов. Организации из центральных регионов страны могут выстраивать более гибкую логистику перевозки готовой продукции с использованием разных видов транспорта, чем дальневосточные предприятия. Средний индекс развития транспортной инфраструктуры, рассчитываемый консалтинговой компанией IfraOne в субъектах ДФО, составил 2,9, что ниже значения

²⁰ Левин Ю. А., Павлов А. О., Прокопьев П. С. Новая модель развития Дальнего Востока: изменение финансовой архитектуры региона // Инновации и инвестиции. – 2018. – №. 12.

²¹ https://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/trans-sv/t2-2.xls

по Российской Федерации - 3,2 и в ЦФО – 3,49²². Следовательно, необходимо внести корректировки, которые исключат сложившееся положение, и **дополнить п.5 Правил предоставления субсидий коэффициентом Перевозчика равным 1,15 при использовании услуг железнодорожного транспорта организациями, зарегистрированными и ведущими свою деятельность на территории ДФО.**

²² https://infraone-research.ru/index_id/2019

