

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

07.08.15 № 3859-1/15-22-0

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности
В.С. Рябову

Заключение
на проект областного закона
«О промышленной политике в Ленинградской области»
Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
А.А. Перминовым и В.С. Каторгиной 03.07.2015
Первое чтение

Правовое управление, рассмотрев проект областного закона «О промышленной политике в Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Вместе с тем, к законопроекту имеются замечания правового, редакционного и юридико-технического характера.

1. Отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в РФ, урегулированы Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в РФ» (далее – Федеральный закон № 488-ФЗ). Статьей 7 указанного федерального закона определены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере промышленной политики, в том числе **принятие законов** и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, осуществляемые за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Таким образом, в целом принятие областного закона в сфере промышленной политики возможно, но с учетом требований Федерального закона № 488-ФЗ в части определения полномочий органов государственной власти Ленинградской области по установлению мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, разработке и реализации региональных научно-технических и инновационных программ и проектов.

Следует отметить, что рассматриваемый законопроект в значительной мере дублирует положения, закрепленные в Федеральном законе № 488-ФЗ и областном законе от 28.07.2014 № 52-оз «О мерах государственной поддержки создания и развития индустриальных парков в Ленинградской области» (далее – областной закон № 52-оз).

Так, статьей 2 законопроекта определяется «понятийный аппарат», используемый в нем. Проектируемые термины и понятия почти полностью воспроизводят понятия, определенные в Федеральном законе № 488-ФЗ и областном законе № 52-оз.

В частности, понятие «промышленный кластер» содержится в пункте 13 статьи 3 Федерального закона № 488-ФЗ, «субъект промышленной деятельности» - в пункте 3 статьи 3 Федерального закона № 488-ФЗ. Причем, в Федеральном законе № 488-ФЗ «субъект промышленной деятельности» определен как «субъект деятельности в сфере промышленности» и установлено, что промышленный кластер может быть локализован на территории нескольких субъектов РФ в отличие от предусмотренного рассматриваемым законопроектом его размещения только на территории Ленинградской области.

В абзаце 5 статьи 2 законопроекта предлагается определение термина «программа развития промышленности Ленинградской области». Отмечаем, что разработка «программ развития промышленности» не предусмотрена Федеральным законом № 488-ФЗ, кроме того, проектируемая норма не соотносится с понятием «государственная программа субъекта РФ», содержащимся в пункте 32 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». В финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что реализация механизмов государственной поддержки промышленной политики будет осуществляться в рамках государственных программ Ленинградской области. В этой связи предлагаем исключить из текста законопроекта ссылки на «программы развития промышленности Ленинградской области».

Абзац 2 статьи 2 законопроекта, в котором предлагается определение понятия «индустриальный парк Ленинградской области», полностью дублирует пункт 1 части 1 статьи 2 областного закона № 52-оз. В результате в проектируемой рассматриваемым законопроектом норме содержится неверная ссылка на то, что порядок присвоения статуса индустриального парка устанавливается законопроектом, в то время как данный порядок определен областным законом № 52-оз.

Содержащееся в абзаце 8 статьи 2 законопроекта определение понятия «управляющая компания индустриального (промышленного) парка» не совсем верно воспроизводит пункт 3 части 1 статьи 2 областного закона

№52-оз, поскольку в данном областном законе не используется термин «промышленный парк». Соответственно, управляющая компания «промышленного парка» не может быть определена в соответствии с областным законом № 52-оз.

Таким образом, в случае принятия рассматриваемого законопроекта в разных областных законах будут установлены не полностью совпадающие нормы.

В этой связи в отношении использования в законопроекте норм, определенных в областном законе № 52-оз, обращаем внимание на установленную правилами законодательной техники недопустимость множественности законов, действующих по одним и тем же вопросам и необходимость доступности (ясности) норм закона для правоприменителя.

На основании изложенного, большинство терминов и определений, предусмотренных статьями 2 законопроекта, требуют доработки и соотнесения с действующим законодательством.

2. Статьей 3 законопроекта определяются цели и задачи промышленной политики Ленинградской области, в статьях 8 и 9 законопроекта устанавливаются принципы и основные направления промышленной политики Ленинградской области. Указанные нормы имеют декларативный характер и не направлены на урегулирование правоотношений между субъектами промышленной политики. Кроме того, законопроект не содержит инструментов, позволяющих достичь заявленных целей и задач по развитию промышленной политики Ленинградской области.

Следует отметить, что цели, задачи и принципы промышленной политики закреплены в статье 4 Федерального закона № 488-ФЗ. Предлагаемое законопроектом регулирование этих же вопросов на территории Ленинградской области представляется избыточным, а также не в полной мере соотносится со статьей 7 Федерального закона № 488-ФЗ, определяющей полномочия органов государственной власти субъектов РФ.

Учитывая предмет регулирования законопроекта и объективную «рамочность» положений, закрепленных в статьях 3, 8 и 9, способы достижения заявленных целей и задач требуют дополнительного обоснования и обсуждения.

3. Проектируемой статьей 4 законопроекта предлагается к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области отнести принятие областных законов, в том числе устанавливающих основные направления промышленной политики Ленинградской области. Предлагаемое уточнение представляется избыточным, поскольку в статье 9 законопроекта определены основные направления промышленной политики.

Отмечаем, что проектируемое полномочие Законодательного собрания Ленинградской области по содействию развитию межрегионального сотрудничества субъектов промышленной деятельности (пункт 3 статьи 4 законопроекта) закреплено также и за Правительством Ленинградской области (пункт 8 статьи 5 законопроекта). Полагаем необходимым более четко разграничить полномочия органов государственной власти Ленинградской области, поскольку наличие дублирующих полномочий

относится к коррупциогенным факторам (подпункт «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96).

4. В статье 5 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области отнесена разработка, утверждение и реализация Стратегии развития промышленности Ленинградской области, а также программ развития промышленности Ленинградской области. Соответственно, статьей 11 законопроекта предлагается определить содержание Стратегии развития промышленности Ленинградской области.

В отношении указанных норм законопроекта обращаем внимание, что Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», содержащий закрытый перечень документов стратегического планирования, не предусматривает такого документа, как «Стратегия развития промышленности». Соответственно, указанный документ не предусмотрен и областным законом от 27.07.2015 № 82-оз «О стратегическом планировании в Ленинградской области».

На основании изложенного, предлагаем исключить из законопроекта нормы, регулирующие вопросы разработки, принятия и реализации Стратегии развития промышленности Ленинградской области.

Нуждается в уточнении полномочие Правительства Ленинградской области по «осуществлению промышленной политики» (пункт 2 статьи 5 законопроекта), поскольку из данной формулировки сложно определить содержание этого полномочия.

Частью 3 статьи 38 Устава Ленинградской области установлено, что Правительство Ленинградской области вправе полностью или частично передавать осуществление своих полномочий отраслевым, территориальным и иным органам исполнительной власти Ленинградской области. В этой связи закрепление аналогичной нормы в части 2 статьи 5 рассматриваемого законопроекта представляется избыточным.

Пункт 7 части 1 статьи 5 законопроекта следует привести в соответствие со статьей 5 Федерального закона № 488-ФЗ, заменив слова «организаций инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности» словами «организаций, входящих в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности».

5. В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 488-ФЗ органы местного самоуправления вправе осуществлять **меры стимулирования деятельности в сфере промышленности** на территориях муниципальных образований в соответствии с указанным федеральным законом, законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований **за счет доходов местных бюджетов**, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Статьей 6 законопроекта определяются такие полномочия органов местного самоуправления в сфере промышленной политики как «создание муниципальных информационных систем и информационно-

телекоммуникационных сетей в целях поддержки субъектов промышленной деятельности и обеспечение их функционирования» и «финансирование муниципальных инвестиционных проектов, направленных на развитие производства промышленной продукции».

Обращаем внимание, что перечисленные полномочия не относятся к вопросам местного значения муниципальных образований, исчерпывающий перечень которых определен главой 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что полномочия органов местного самоуправления, установленные законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с указанным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ осуществляется законами субъектов РФ.

В силу части 4.1 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 данного Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. При этом, органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами (абзац первый части 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, без наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области государственными полномочиями, закрепленными в статье 6 законопроекта, фактически их осуществление может быть осуществлено только при условии соблюдения требований статьи части 4.1 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ. В этой связи полагаем необходимым определить механизм реализации полномочий органов местного самоуправления, закрепленных в статье 6 законопроекта.

6. Статьей 7 законопроекта предусмотрено создание постоянно действующего совещательного органа в области промышленной политики и развития промышленности Ленинградской области - Совета по промышленной политике Ленинградской области (далее – Совет). Согласно пункту 2 части 2 статьи 7 законопроекта одной из целей Совета является координация деятельности органов государственных власти Ленинградской области. Проектируемое полномочие Совета в части координации в числе прочих деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области

не соотносится со статьей 20 Устава Ленинградской области, согласно которой координация деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области является полномочием Губернатора Ленинградской области.

Необходимо отметить, что положения статьи 7 законопроекта о создании Совета не согласуются с нормами Устава Ленинградской области, поскольку Губернатор Ленинградской области в рамках своих полномочий вправе самостоятельно создать подобный совещательный орган, установить его полномочия и определить состав участников (пункт 23 статьи 20 Устава Ленинградской области).

Пунктом 4 части 2 статьи 7 законопроекта одной из целей деятельности Совета предлагается определить проведение общественной экспертизы проектов областных законов в области промышленной политики Ленинградской области и программ развития промышленности Ленинградской области. В этой связи следует отметить, что в соответствии со статьей 13 областного закона от 17.03.2009 № 20-оз «Об Общественной палате Ленинградской области» (далее – областной закон № 20-оз) по решению совета Общественной палаты Ленинградской области либо в связи с обращением Губернатора Ленинградской области, Законодательного собрания Ленинградской области, прокурора Ленинградской области, представительных органов местного самоуправления Ленинградской области Общественная палата Ленинградской области вправе назначить общественную экспертизу проектов областных законов, иных нормативных правовых актов Ленинградской области, проектов муниципальных правовых актов.

Таким образом, заявленная в законопроекте цель создания Совета «для проведения общественной экспертизы проектов областных законов и проектов программ развития промышленности» представляется избыточной, поскольку полностью может быть реализована в настоящее время Общественной палатой Ленинградской области (статья 2 областного закона № 20-оз).

Кроме того, отмечаем, что с учетом совещательного характера Совета его решения не могут быть реализованы путем издания нормативных правовых и иных актов Губернатора Ленинградской области и Правительства Ленинградской области (часть 7 статьи 7 законопроекта).

7. Частью 2 статьи 15 законопроекта предлагается определить открытый перечень форм финансовой поддержки субъектов промышленной деятельности, причем «иные формы финансовой поддержки могут предусматриваться действующим законодательством Ленинградской области». Отмечаем, что указанная норма не соответствует части 1 статьи 10 Федерального закона № 488-ФЗ, в соответствии с которой финансовая поддержка субъектов деятельности в сфере промышленности предоставляется в формах, предусмотренных законодательством РФ, с учетом особенностей, установленных указанным федеральным законом, другими федеральными законами.

В соответствии с частью 4 статьи 10 Федерального закона № 488-ФЗ финансовая поддержка может предоставляться **субъектам деятельности в сфере промышленности** в форме налоговых льгот в соответствии с законодательством о налогах и сборах, в том числе тем из указанных субъектов, которые реализуют инвестиционные проекты, включенные в перечень инвестиционных проектов, порядок формирования и ведения которого, а также требования к инвестиционным проектам должны быть утверждены Правительством РФ (пункт 3 части 1 статьи 6 Федерального закона № 488-ФЗ). В настоящее время Правительством РФ правовые акты в отношении инвестиционных проектов не приняты.

Статьей 56 Налогового кодекса РФ определено, что льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые **отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов** предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Таким образом, из системной взаимосвязи перечисленных норм следует, что финансовая поддержка в форме налоговых льгот может быть предоставлена только такой категории налогоплательщиков, как «субъекты деятельности в сфере промышленности». Вместе с тем в статье 15 законопроекта предусматривается осуществление финансовой поддержки в виде специальных налоговых режимов и налоговых льгот **управляющим компаниям индустриальных парков, специализированным организациям промышленных кластеров и резидентам индустриальных парков и промышленных кластеров.**

Пунктом 2 части 3 статьи 15 законопроекта предлагается устанавливать налоговые льготы для субъектов промышленной деятельности, которые реализуют приоритетные инвестиционные проекты, включенные в перечень инвестиционных проектов Ленинградской области. Вместе с тем в законопроекте не установлены критерии отнесения инвестиционных проектов к «приоритетным», не определены полномочия органов государственной власти по порядку формирования и ведения указанных проектов.

Обращаем внимание, что введение в правоприменительную практику такого нового и сложного инструмента, как «приоритетный инвестиционный проект Ленинградской области», требует соотнесения другими областными законами и установления ряда порядков, регулирующих процедурные вопросы.

8. Статьей 16 законопроекта предусмотрено оказание имущественной поддержки субъектам промышленной деятельности в виде передачи во владение и(или) в пользование земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, а также иного имущества Ленинградской области на возмездной основе, в том числе на льготных условиях.

Предлагаемая форма взаимодействия Ленинградской области с субъектами промышленной деятельности вступает в противоречие с

земельным законодательством РФ, законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, концессионным законодательством и нуждается в уточнении механизма реализации.

В отношении льготного предоставления земельных участков отмечаем, что согласно пункту 1 статьи 614 Гражданского кодекса РФ порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются только договором аренды. При этом с 1 марта 2015 года порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, устанавливается в соответствии со статьей 39.7 Земельного кодекса РФ. Так, согласно пункту 1 указанной статьи размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством РФ. В настоящее время такие принципы установлены постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582. Положения указанного постановления Правительства РФ не устанавливают возможности применения льгот по уплате арендной платы за пользование земельными участками в зависимости от принятия решения об оказании какой-либо «имущественной поддержки».

9. К законопроекту имеются многочисленные замечания юридико-технического характера.

В частности, в соответствии с областным законом от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» (далее – областной закон № 174-оз) в правовых актах Ленинградской области не допускается использование терминов, понятий или сокращений, не определенных в федеральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах Ленинградской области либо непосредственно в самом правовом акте Ленинградской области. Между тем, в части 2 статьи 3 законопроекта одной из задач промышленной политики Ленинградской области заявлено развитие «субконтрактации (производственной кооперации)» без расшифровки данного понятия либо ссылок на нормативные правовые акты, в которых оно определено.

Абзац 8 статьи 9 законопроекта, определяющий одним из направлений промышленной политики Ленинградской области содействие продвижению продукции субъектов промышленной деятельности на рынках сбыта, не согласуется с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) как в части механизма осуществления данного содействия, так и в части используемой терминологии. Так, Федеральным законом № 44-ФЗ изменен подход к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, что в свою очередь, повлекло изменение терминологии, применяемой при осуществлении действий, направленных на обеспечение государственных нужд. Вместо ранее употребляемых понятий «заказ», «законодательство РФ о размещении

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» Федеральным законом № 44-ФЗ введены понятия «закупка», «законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» соответственно.

Обращаем внимание, что «продвижение интересов субъектов промышленной деятельности» (часть 1 статьи 17 законопроекта) не может являться частью информационной поддержки, предоставляемой органами государственной власти и органами местного самоуправления Ленинградской области, поскольку данное полномочие является неопределенным и двусмысленным, что не соответствует основным требованиям, предъявляемым к содержанию нормативных правовых актов.

Пояснительная записка к законопроекту не в полной мере соотносится с содержанием законопроекта. Так, согласно абзацу 6 пояснительной записки законопроектом определяется стратегия развития Ярославской области.

10. В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к законопроекту его реализация не потребует дополнительного финансирования из средств областного бюджета. Вместе с тем, создание и ведение реестров и баз данных субъектов промышленной деятельности (пункт 1 статьи 13 законопроекта), ведение и (или) финансирование издания каталогов, справочников, бюллетеней, баз данных, сайтов (абзац 2 части 2 статьи 17 законопроекта), создание единой базы данных о наличии свободных земельных участков на территории Ленинградской области для строительства промышленных объектов (абзац 7 части 2 статьи 17 законопроекта), предоставление субсидий в целях финансирования и модернизации промышленной инфраструктуры и субсидий на освоение производства (пункт 4 части 5 статьи 14 законопроекта) и осуществление органами государственной власти всех полномочий, предусмотренных законопроектом, неизбежно приведут к дополнительным расходам областного бюджета. В связи с этим законопроект не учитывает требования статьи 83 Бюджетного Кодекса РФ, согласно которой в случае принятия закона, предусматривающего увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный закон должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ.

11. Законопроектом предусматривается утверждение Правительством Ленинградской области ряда нормативных правовых актов (порядки предоставления различных мер государственной поддержки на реализацию промышленной деятельности, Стратегии развития промышленности Ленинградской области). Вместе с тем, концепции нормативных правовых актов Правительства Ленинградской области, представление которых необходимо в соответствии с частью 2 статьи 5-1 областного закона от

11.12.2007 №174-оз «О правовых актах Ленинградской области», с законопроектом не представлены.

Обращаем внимание, что в соответствии с частью 4 статьи 2 областного закона от 16.02.2015 № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» заключение об оценке регулирующего воздействия законопроекта должно быть рассмотрено Законодательным собранием Ленинградской области до принятия законопроекта во втором чтении.

На основании изложенного, законопроект, по мнению правового управления, не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

Начальник отдела
государственного устройства
и административного законодательства
правового управления



М.А. Михайлов