DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-2-122-128
УДК 338,351/354(045)
JEL D23, D24, F14

Зарубежный опыт проведения политики импортозамещения

В.А. Байнов,

Минпромторг России,
МГУ им. М.В. Ломоносова,
Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0002-0361-5698>

АННОТАЦИЯ

В текущих условиях международной обстановки — моды на международные санкции, направленные, в том числе, на ограничение возможности закупок высокотехнологичного оборудования за рубежом и зависимости курса рубля от различных политических провокаций, Российская Федерация столкнулась с необходимостью реиндустриализации сырьевой модели экономики и стимулирования развития своего внутреннего потенциала. Необходимо отметить, что в соответствии с Планом содействия импортозамещению в промышленности от 30.09.2014 № 1936-р, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации разработало и реализует 22 отраслевых плана по импортозамещению в отдельных отраслях промышленности Российской Федерации. В этой связи представляется особенно актуальным изучение международного опыта в области импортозамещения.

Обоснованность и достоверность проведенного в статье исследования достигнута путем применения системного подхода и научных методов анализа и синтеза, дедукции и индукции, а также нормативно-правового, эмпирического метода и т.д. В результате анализа международного опыта удалось выявить меры, способные повысить эффективность проводимой государством политики импортозамещения, в том числе за счет применения офсетных механизмов в гражданских отраслях промышленности и развития института государственных закупок, сертификации и стандартизации. В заключение автор предлагает меры по совершенствованию политики импортозамещения. Практическая значимость статьи состоит в возможности применения результатов проведенного исследования при разработке программ развития промышленности и проведении дальнейших исследований.

Ключевые слова: импортозамещение; промышленная политика; зарубежный опыт; государственные закупки; офсетные механизмы

Для цитирования: Байнов В.А. Зарубежный опыт проведения политики импортозамещения. *Мир новой экономики*. 2018;12(2):122-128.

DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-2-122-128
UDC 338, 351/354
JEL D23, D24, F14

Foreign Experience of Import Substitution Policy

V.A. Baynov,

Ministry of Industry and Trade of Russia,
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-0361-5698>

ABSTRACT

In the current international environment – with fashion on international sanctions, in particular, limiting the possibilities of purchasing high-tech equipment from abroad and dependency of the exchange rate of the ruble against various political provocations – the Russian Federation has faced with the necessity of re-industrialization of the 'raw' model of the economy and stimulation of the development of its inner potential. It should be noted that, in accordance with the Plan for promoting import substitution in industry No. 1936-r of 30 September 2014, approved by the order of the Government of the Russian Federation, the Ministry of industry and trade of the Russian Federation has developed and is implementing 22 sectoral plans for import substitution in selected industries of the Russian Federation. In this regard, it is particularly important to study international experience in the field of import substitution policy. The validity and reliability of presented study are achieved by applying a systematic approach and scientific methods of analysis and synthesis, deduction and induction, as well as regulatory, empirical method, etc. As a result of the analysis of international experience, it was possible to identify measures that can improve the efficiency of the state policy of import substitution, including through the use of offset mechanisms in civilian industries and the development of the institution of public procurement, certification, and standardization. In conclusion, the author proposes measures that can improve the policy of import substitution. The practical significance of the article consists in the possibility of applying the results of the study in the elaboration of industrial development programs and further research.

Keywords: import substitution; industrial policy; foreign experience; public procurement; offset mechanisms

For citation: Baynov V.A. Foreign Experience of Import Substitution Policy. *Mir novoj ekonomiki = World of the new economy*. 2018;12(2):122-128. (In Russ.).

Ранее тему импортозамещения в своей статье рассматривали канд. техн. наук Ю.В. Симачев, канд. экон. наук М.Г. Кузык и эксперт Межведомственного аналитического центра Н.Н. Зудин [1]. Они, кроме прочего, выделяли слабые стороны российской модели импортозамещения, в том числе — недостаточную поддержку экспорта.

Необходимо также отметить статью за авторством высших должностных лиц Минпромторга России, курирующих импортозамещение, в которой приводятся целевые индикаторы импортозамещения: «В результате реализации мероприятий „Дорожной карты“ к 2020 г. должна быть устранена критическая зависимость от импорта по стратегически значимым технологиям и комплектующим. Импортозависимость для большинства отраслей российской промышленности должна быть ниже 50%, то есть более половины

продукции будет производиться на территории Российской Федерации» [2].

В мировой практике задача импортозамещения, как таковая, обычно не ставится, скорее речь идет о стимулировании развития национальной промышленности в направлении расширения сбыта производимой в стране продукции, — в том числе решаются и задачи импортозамещения (см. рисунок).

Цели и инструменты промышленной политики определяются национальной спецификой страны и уровнем ее развития. Механизмы и приоритеты, используемые при формировании промышленной политики США, Германии и Франции, представлены в табл. 1.

Основные направления государственной промышленной политики включают в себя налоговое стимулирование, государственные закупки, тамо-

Экономические цели		Социальные цели
Повышение эффективности производства		Рост занятости населения
Сокращение зависимости от импорта		Насыщение внутреннего потребительского рынка
Повышение темпов роста ВВП		Обеспечение сбалансированного развития экономики и общества
Рост объема налоговых поступлений и обеспечение их стабильности		

Цели государственной промышленной политики / Objectives of the state industrial policy

Источник / Source: [3].

женно-тарифное регулирование, государственное субсидирование и стандартизацию.

Указанные технологии могут использоваться для достижения различных целей в зависимости от обстоятельств. Например, в сегментах с невысокой долей импорта налоговые льготы или субсидирование могут применяться как для наращивания объемов внутреннего производства и последующего выхода компаний на экспортные рынки, так и для модернизации предприятий с целью поддержания уровня конкурентоспособности. В импортозависимых секторах тот же механизм позволит не поддерживать, а повысить конкурентоспособность предприятий.

НАЛОГОВОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ

Развитые государства активно реализуют механизм налоговых льгот для стимулирования промышленного развития, особенно в части НИОКР, поскольку это рискованные инвестиции, далеко не всегда приносящие прибыль. Например, в Швеции освобождены от налогообложения суммы в размере 10% от затрат фирмы на исследовательские работы, а также установлена ставка до 20% на сумму прироста затрат на исследовательские работы в текущем году по сравнению с уровнем прошлого года. Во Франции и Германии могут быть списаны текущие расходы по исследованиям и разработкам. Налоговый исследовательский кредит применяется в таких странах, как Великобритания, Бельгия, Дания, Австралия, Австрия, Венгрия, Испания, Португалия, Канада, Франция, Норвегия, США, Япония, Мексика и Южная Корея. Испания, Великобритания, Германия и Швеция для стимулирования инновационной деятельности используют косвенные налоги. В этих государствах предусматривается возможность применения дифференцированных ставок НДС по товарам инновационного назначения [5].

Наиболее перспективным видом налогового стимулирования многие исследователи и компании называют снижение ставки налога на материальную выгоду от продажи акций (формирования или увеличения капитала за счет эмиссии акций). Опыт применения в США демонстрирует особую важность данного инструментария в стимулировании венчурного капитала и небольших венчурных исследовательских компаний [5].

При этом эффективность льготного налогообложения зависит не только от выбранных конкретных налоговых инструментов, но и от их ясности, простоты вычисления, а также от четкости формулировок, количества правовых коллизий и пробелов [6].

Основные механизмы налогового стимулирования, используемые в международной практике, представлены в табл. 2.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ

При выработке государственной политики в области госзакупок необходимо иметь в виду, что одной из важнейших форм экономического прогресса является конкурентная борьба между производителями (отечественными и зарубежными). Это приводит к постоянному совершенствованию предлагаемой продукции, технологий и услуг со стороны бизнеса, независимо от организационно-правовой формы, и дает возможность получать потребителям товары (технологии, услуги) соответствующего качества за разумную рыночную цену.

Однако в ряде случаев госзакупки могут стать действенным инструментом промышленного развития¹. Учитывая тот факт, что рынок государственных закупок во многих странах составляет значительную часть

¹ Государственные закупки: Направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации, 2015.

Таблица 1 / Table 1

**Подходы к промышленной политике в развитых странах / Approaches
to industrial policy in developed countries**

Страна	Цели промышленной политики	Инструменты промышленной политики
США	1. Рост конкурентоспособности промышленности. 2. Защита внутреннего рынка. 3. Экспансия на внешние рынки промышленных товаров	<ul style="list-style-type: none"> Поддержка инноваций через оборонный комплекс. Максимально возможная поддержка на международных рынках. Соглашения с профсоюзами. Прямая помощь в реструктуризации обязательств для крупных корпораций
Германия	1. Повышение конкурентоспособности промышленности в целом, особенно наукоемкого сектора. 2. Денационализация инфраструктурных отраслей экономики	Инструменты федерального уровня: <ul style="list-style-type: none"> стимулирование инноваций; поддержка малого бизнеса; субсидирование стратегически важных отраслей (угольная). Региональные инструменты развития промышленности: <ul style="list-style-type: none"> максимальные полномочия по предоставлению льгот в регионах; развитие инфраструктуры в регионах
Франция	Переход к интеграции национальной промышленности в рыночную среду ЕС	<ul style="list-style-type: none"> Расширение косвенных инструментов налоговой, денежно-кредитной, бюджетной политики для развития инфраструктуры промышленности. Максимальное содействие экспорту через торговые представительства, государственное страхование внешнеторговых операций и льготное кредитование экспортеров

Источник / Source: [4].

Таблица 2 / Table 2

**Меры налогового стимулирования, применяемые в различных странах /
Tax incentive measures applied in different countries**

	Зачет суммы капитальных вложений в уменьшение суммы налога на прибыль (tax credit)	Налоговые каникулы по налогу на прибыль и налогу на имущество для новых промышленных предприятий	Ускоренная амортизация высоко-технологического оборудования	Ускоренная амортизация оборудования национального производства	Пониженные ставки страховых взносов
Япония	•				
Южная Корея	•	•			
Китай	•	•	•		•
Индия		•	•		•
Сингапур	•		•		•
Венгрия	•				
Канада				•	

Источник / Source: [7].

ВВП, возможность местных компаний получать доступ к государственным заказам на приоритетных условиях обеспечивает отечественных производителей долгосрочными контрактами, которые позволяют расширять производство, применять современные мировые технологии, увеличивать количество рабочих мест и т.д. Поэтому рынок закупок для государственных (муниципальных) нужд в подавляющем большинстве стран становится ареной протекционистской политики. Основным аргументом в этом случае является убеждение, что деньги налогоплательщиков должны быть направлены на поддержку отечественной промышленности. Необходимо отметить, что Всемирная торговая организация практически не ограничивает

возможности национальных правительств защищать отечественных производителей путем введения ограничений в сфере государственных закупок.

Рассмотрим на примере различных стран подходы к организации закупок для государственных (муниципальных) нужд в целях содействия импортозамещению.

США. В соответствии с законодательством США государство ограничивает поставки для государственных нужд товаров и услуг иностранного производства². В то же время иностранная компания может

² Закон США о закупках товаров американского происхождения — “Buy American Act”, 1933.

победить в конкурсе при наличии явных преимуществ за аналогичную цену (причем после уплаты ввозных таможенных пошлин) или, очевидно, при отсутствии аналогичных товаров и услуг отечественного производства.

Также ограничения официально не распространяются на компании из стран, с которыми США заключили договор о свободной торговле, например из Канады. Обратно — компании из стран, подвергшихся санкциям США, не допускаются до участия в конкурсах.

КНР. Импортзамещение реализуется посредством создания крупных государственных компаний, имеющих возможность проводить сложные и значительные по затратам научно-технические исследования. Приоритет внедрения отечественных результатов интеллектуальной деятельности закреплен законодательно, что служит мерой стимулирования спроса и окупаемости. При недостатке каких-либо компетенций Китай, руководствуясь принципом экономии и тем, что «цель оправдывает средства», может (как показывает практика) осуществлять копирование зарубежных решений.

Учитывая национальные преимущества, такие, как большое население, Китай не боится импорта, в этой связи предпочитая сосредоточить мощь государственной поддержки на развитии экспорта [8].

Также реализуется потенциал особых промышленных зон, где действует льготный режим налогообложения и ввозных пошлин на высокотехнологичные импортные комплектующие [9] (например, ОПЗ Харбин).

ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

США. Таможенно-тарифное регулирование США зависит от текущих экономических условий: в период спада вводятся высокие импортные пошлины (1828, 1861–1865, 1890 гг.), в период роста импортные тарифы снижаются. На соответствующие товары также распространяются сезонные изменения ввозных пошлин. С учетом силы лоббизма в США, где он законодательно закреплен, для государственных властей закономерно большое внимание к нуждам бизнеса и профсоюзов.

Страны ЕС. В странах ЕС действует Единый таможенный тариф, который ежегодно актуализируется Комиссией Европейского союза³.

Единый таможенный тариф Европейского союза имеет двухколонную структуру. Первая колонка со-

держит автономные (максимальные) ставки пошлин, во второй указаны конвенциональные ставки — для товаров из стран, пользующихся режимом наибольшего благоприятствования и являющихся членами ВТО, или для стран, с которыми заключен соответствующий договор.

Подобная структура имеет также стимулирующий к торговому сотрудничеству с Европейским союзом смысл.

Также ЕС предоставляет преференции для товаров из развивающихся стран, с тем лишь исключением, что для чувствительных товаров (производящихся в ЕС) действуют квоты [10].

Япония. Японский импортный таможенный тариф имеет еще больше видов ставок ввозных таможенных пошлин: общие, временные и преференциальные. Общие ставки являются максимальными и реже всего используемыми. Временные ставки устанавливаются законодательно⁴.

В целом, говоря о таможенно-тарифном регулировании, необходимо отметить, что препятствия в торговле также могут носить искусственный бюрократический характер по формальному признаку.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ И СЕРТИФИКАЦИЯ

Стандартизация в качестве одного из элементов технического регулирования в условиях рыночной экономики может обеспечить существенный вклад в экономический рост. Так, по исследованиям немецких экспертов, треть ежегодного экономического роста Германии за 1960–1990 гг. (около 30 млрд марок) относится к эффекту от применения стандартов [11].

США. В США действуют требования о содержании местных компонентов в конечном продукте, но не с целью импортзамещения (как в развивающихся странах), а для того, чтобы удерживать национальных производителей от перемещения производств в страны с более дешевой рабочей силой. Но даже с учетом этого производство комплектующих на территории США не всегда оправдывает себя. Тогда применяются государственные соглашения, предусматривающие эквивалентный импорту экспорт местных компонентов и полуфабрикатов.

КНР. В соответствии с Законом КНР об экспертизе импортируемых и экспортируемых товаров, она должна быть произведена в пункте пересечения границы. При импорте важных товаров или комплексного оборудования грузополучатель, в соответствии

³ Единый таможенный тариф Европейского союза (Регламент Совета ЕС от 12.10.1992 № 2913/92).

⁴ Закон Японии от 31.03.1960 № 36 «О временных тарифных мерах».

с внешнеторговым контрактом, обязан осуществить предварительную экспертизу⁵.

В странах Азии также распространено квотирование и лицензирование импортных сделок.

ПРИМЕНЕНИЕ ОФСЕТНЫХ МЕХАНИЗМОВ

В мировой практике офсетные сделки чаще всего осуществляются в военно-технической сфере путем заключения ряда компенсационных соглашений по требованию иностранных правительств или иностранных фирм в качестве условия покупки изделий оборонного назначения. Такая компенсация, носящая обязательный характер, может иметь различные формы как прямых инвестиций или передачи технологий, так и инвестиций в НИОКР, открытие совместных производств и т.д.

Применение прямых офсетных сделок в промышленном секторе является эффективным инструментом выхода на инновационный путь развития экономики. Как правило, механизм офсета применяется при закупках импортных товаров для государственных и муниципальных нужд и при закупках, осуществляемых компаниями с государственным участием, если сумма заказа существенна.

Государственный или муниципальный контракт содержит юридические обязательства для поставщиков продукции, которые должны инвестировать долю суммы сделки в инвестиционный проект на территории покупателя в случае победы на конкурсе.

При этом иностранный инвестор может осуществлять самостоятельный инвестиционный проект или вкладывать средства в сторонний проект, реализуемый на территории данного государства. Дополнительным

⁵ Закон Китайской Народной Республики «Об экспертизе импорто-экспортных товаров» (принят на 6 заседании Постоянного Комитета Всекитайского Собрания Народных Представителей 7 Созыва 21 февраля 1989 г.).

преимуществом является тот факт, что инвестор может осуществить инвестиционный проект в счет будущего обязательства по офсету.

В мировой практике существует лишь несколько государств, у которых нормативно-правовым актом закреплён порядок применения офсетного механизма в гражданской сфере (например, Израиль и ОАЭ).

Применение офсетного механизма компенсирует негативный эффект от ухода крупных средств за рубеж и помогает стимулировать развитие экономики государства, повышая конкурентоспособность в мире.

Учитывая вышеизложенное, можно заключить, что в настоящее время у Российской Федерации имеется потенциал форсировать развитие отечественного производства товаров, а вместе с ним и импортозамещение за счет проведения следующих мероприятий:

- реализации механизма налоговых льгот для стимулирования промышленного развития в части НИОКР;
- применения налогового исследовательского кредита;
- снижения ставки налога на материальную выгоду от формирования или увеличения капитала за счет эмиссии акций;
- введения льготного режима налогообложения и ввозных пошлин на высокотехнологичные импортные комплектующие для средств производства в особых промышленных зонах;
- установления законодательного приоритета внедрения отечественных результатов интеллектуальной деятельности;
- введения сезонных изменений ввозных пошлин на соответствующие товары;
- внедрения двухколонной структуры единого таможенного тарифа;
- установления требования о содержании местных компонентов в конечном продукте и др.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Зудин Н.Н. Зарубежный опыт проведения политики импортозамещения: на кого равняться. В: Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Ч. 3. РАН. ИНИОН. Герасимов В.И., ред. М.; 2016;(11):267–273. URL: <http://www.iacenter.ru/publication-files/249/201.pdf>.
2. Мантуров Д.В., Никитин Г.С., Осьмаков В.С. Планирование импортозамещения в российской промышленности: практика российского государственного управления. *Вопросы экономики*. 2016;(9):40–49.
3. Сысоев Е.В. Зарубежный опыт разработки и реализации промышленной политики. Научные труды МосГУ, № 143. М.: Изд. АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»; 2012. 160 с.
4. Руденко Л.Г., Морозова М.А. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в зарубежных странах. *Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте*. Серия 1: Экономика и управление. 2016.
5. Басова А.В. Исследование и разработка способов стимулирования инновационной деятельности посредством налогового инструментария. Дисс. канд. экон. наук (08.00.05), 2013.

6. Бадалов А.Л. Частно-государственное партнерство в реализации инвестиционных проектов. *ЭКО*. 2008;(6).
7. Воронина Л.А., Иосифов В.В., Дира Д.В., Нестеренко Е.А. Мировой опыт налогового стимулирования инвестиций в развитие высокотехнологичных видов экономической деятельности. *Зарубежный опыт*. 2012;13(493):63.
8. Wang R. China's Accession to WTO's Government Procurement Agreement: Domestic Challenges and Prospects in Negotiation. 2009. URL: www.nottingham.ac.uk/law2/pprg/publications/index.php.
9. Qiao Y., Wang C. China Green Public Procurement Program: Issues and Challenges in its Implementation. In: *Towards Frontiers in Public Procurement*. The 4th International Public Procurement Conference, Seoul, South Korea; 2010; August:26–28.
10. Жамкеева М. Мировой опыт таможенно-тарифного регулирования внешнеэкономической деятельности. *Актуальные проблемы экономики и права*. 2012;9(135):303–310.
11. Бережнова А.В., Шутова О.Э. Современные проблемы стандартизации при разработке национальных стандартов на основе международных. Молодежь и наука: сборник материалов IX Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 385-летию со дня основания г. Красноярска. URL: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2013/section060.html>.

REFERENCES

1. Kuzyk M.G., Simachev Yu.V., Zudin N.N. Foreign experience of import substitution policy: to whom to equal. 2016. In: *Russia: trends and prospects*. Yearbook. P. 3. Gerasimov, ed. Moscow: RAS, INION; 2016;(11):267–273. URL: <http://www.iacenter.ru/publication-files/249/201.pdf>. (In Russ.).
2. Manturov D.V., Nikitin G.S., Osmakov V.S. Planning import substitution in Russian industry: the practice of Russian public administration. *Voprosy ekonomiki*. 2016;(9):40–49. (In Russ.).
3. Sysoev E.V. Foreign experience in the development and implementation of industrial policy. *Nauchnye trudy Moskovskogo gumanitarnogo universiteta*. 2012;(143):160. (In Russ.).
4. Rudenko L.G., Morozova M.A. State support of small and medium-sized business in foreign countries. *Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S. Yu. Vitte. Seriya 1, Ekonomika i upravlenie*. 2016. (In Russ.).
5. Basova A.V. Research and development of ways to stimulate innovation through tax instruments. Thesis for a scientific degree of candidate of economic sciences, 08.00.05. 2013. (In Russ.).
6. Badalov A.L. Private-public partnership in the implementation of investment projects. *ECO*. 2008;(6). (In Russ.).
7. Voronina L.A., Iosifov V.V., Dira D.V., Nesterenko Ye.A. World experience of tax incentives for investment in the development of high-tech economic activities. *Journal of Foreign Experience*. 2012;13(493):63. (In Russ.).
8. Wang R. China's Accession to WTO's Government Procurement Agreement: Domestic Challenges and Prospects in Negotiation. 2009. URL: www.nottingham.ac.uk/law2/pprg/publications/index.php.
9. Qiao Y., Wang C. China Green Public Procurement Program: Issues and Challenges in its Implementation. In: *Towards Frontiers in Public Procurement*. The 4th International Public Procurement Conference, Seoul, South Korea, 2010; August:26–28.
10. Zhamkeeva M. World experience of customs and tariff regulation of foreign economic activity. *Aktual'nye problemy ekonomiki*. 2012;9(135):303–310. (In Russ.).
11. Berezhnova A.V., Shutova O.E. Modern problems of standardization in the development of national standards based on international. In: *Youth and Science. Proceedings of the IX All-Russian scientific and technical conference*. 2013. URL: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2013/section060.html>. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Владимир Александрович Байнов — Советник отдела Минпромторга России, выпускник аспирантуры МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
Vladimir-baynov@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Vladimir A. Baynov — the Adviser at Department of the Ministry of industry and trade, a postgraduate student of Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
Vladimir-baynov@yandex.ru