

# ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ



ПРЕЗИДЕНТ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Сергей Николаевич Катырин

Лозунг импортозамещения сегодня охватил практически все отрасли экономики. Однако его нельзя трактовать только как призыв к простому воспроизводству всей отраслевой линейки продукции, которую раньше закупали за границей. Наши производители обращались к мировому рынку не только потому, что отстали от других стран в организации выпуска высокотехнологичной продукции, но и потому, что многие импортные товары, пользующиеся спросом, обходятся потребителям заметно дешевле и обеспечиваются доступным и эффективным сервисом.

Но надо ли нам стремиться к тотальному импортозамещению? Может быть, есть смысл определить приоритетные направления, в частности отрасли, попавшие под санкции? Часть номенклатуры оборудования и изделий уже сейчас можно воспроизвести с помощью имеющихся производственных мощностей. Однако даже страны с самой высокоразвитой экономикой практически все современные товары производят с использованием транснациональных схем кооперации, оставляя за собой лишь ограниченный ряд компетенций.

Пожалуй, единственный способ остаться в числе ведущих экономик – обеспечить высокую производственную и технологическую конкурентоспособность российских компаний. А это будет непросто: подавляющее большинство наших предприятий отстали от своих зарубежных конкурентов, и не в последнюю очередь из-за неготовности к кооперации с отечественным научно-производственным сектором. Вследствие чего – постоянно возникающие сложности с субконтракцией, инжинирингом, обслуживанием контрактов жизненного цикла.

Заметим, однако, что в число пострадавших в результате «санкционной войны» попали и зарубежные товаропроизводители, ориентирующиеся на российский рынок. Финансовые показатели многих из них заметно ухудшились. В этих условиях ряд российских компаний рассматривает новую стратегию в организации импортозамещения: покупку активов зарубежных компаний

и перенос части производства для выпуска конечной продукции. Такие российские компании, как «ТехноНИКОЛЬ», «Р-фарм», «ЛУКОЙЛ», «КАМАЗ», планируют или уже совершили такого рода сделки с зарубежными партнерами. С одной стороны – да, утечка капитала, но с другой – российские компании получают прямой доступ к рынкам и технологиям.

Значительную роль в реализации намеченной новой стратегии экономического роста и реиндустриализации должно сыграть улучшение условий для привлечения прямых инвестиций, уменьшение стоимости «входного билета» для инвестора на работу в регионе. Эти меры необходимо развивать, опираясь на Федеральный закон от 31 декабря 2014 года №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

Предложения Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (ТПП России) при разработке закона были услышаны: важные для инвестора нововведения (заключение специальных инвестиционных контрактов, гарантирующих неизменные условия ведения бизнеса до окончания реализации проекта, увеличение срока контракта до 10 лет) в него попали, что должно мотивировать бизнес и кредитные организации вкладываться в промышленные проекты.

В то же время у этого нормативного акта имеются недостатки. В законе говорится о создании фондов финансирования промышленности, но все мы понимаем, что предприятия должны иметь оборотные средства. И получить их за редким исключением можно только в банке. Однако финансовая система сейчас устроена таким образом, что банкам неинтересно финансировать производство.

Поэтому правильно, что правительство запускает программу поддержки банков и реального сектора экономики дешевыми деньгами через проектное финансирование. Условия льготные: конечный заемщик получит деньги под 10%. И здесь необходимо максимально упростить процедуру отбора таких проектов, сократить время от подачи заявки до выделения ресурсов, возможно, снизить требования к проектным показателям. Сейчас стоимость проекта должна быть не ниже 1 млрд и не выше 20 млрд рублей. Практика работы ТПП России с региональными инвестпроектами доказывает необходимость снижения нижней планки в 2 раза – до 500 млн рублей, что позволит помочь компаниям среднего бизнеса привлечь капитал в свои проекты. Также важно проработать возможность снижения требуемого объема софинансирования со стороны инициатора проекта. Сегодня это 20% собственных средств.

Как следующий шаг (возможно, через подзаконные акты) необходимо определить, что при распределении господдержки будет учитываться доля добавленной стоимости. Чем она выше, тем на большую господдержку может рассчитывать предприятие. Соответствующим образом должна распределяться и налоговая нагрузка: чем выше доля добавленной стоимости, тем ниже налог.

Естественно, на пути импортозамещения наши производства ожидают огромные сложности. Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара в конце 2014 года был проведен опрос российских компаний о перспективах импортозамещения, из которого стало ясно, что более половины из них не смогут перейти на отечественные машины, оборудование, сырье и материалы. При этом опрошенные руководители компаний видят риски в развитии импортозамещения: снизится качество и вырастут цены. По мнению экспертов, смена географии закупок будет иметь, к сожалению, негативные последствия для качества продукции новых поставщиков. Например, менее 1% российских предприятий рассчитывают (то есть практически никто не рассчитывает) на повышение качества нового оборудования и сырья. Российская промышленность в лучшем случае надеется на сохранение уровня качества при такой вынужденной замене поставщиков. Роста цен на продукцию опасается почти каждый третий, а этот рост ожидается в пищевой промышленности, лесной промышленности, легкой промышленности и машиностроении.

В то же время рассуждать об импортозамещении на уровне экономики в целом не совсем логично, поскольку в каждой отрасли, в каждом производстве есть собственные среднемировые «нормы импортозависимости». Это значит, что недостаточно ссылаться лишь на долю импорта на рынке, как это часто делается в упрощенных аналитических схемах. Следует сравнивать эту долю со среднемировой, то есть рассматривать ее в контексте общемировых закономерностей.

В частности, доля импорта текстильных товаров, как правило, довольно высока даже в развитых странах, в силу того что в мире имеется несколько сильных центров по производству



этих товаров с низкими издержками (Китай, Пакистан, Индонезия и др.). Поэтому высокая доля импорта текстильных товаров в России на самом деле нормальное явление. Иными словами, вряд ли следует делать акцент на существенном импортозамещении в текстильной промышленности. То же относится и к ряду других товаров, например низкотехнологичных радиоэлектронных компонентов гражданского назначения, офисных принадлежностей и техники.

Вместе с этим по целому ряду товаров импортозависимость российской экономики намного сильнее, чем в других странах. К ним относятся специфические виды машин и оборудования для различных отраслей экономики: добычи полезных ископаемых, металлургии, сельского хозяйства и пищевой промышленности, другие виды оборудования (станки, подъемно-транспортное оборудование), транспортные средства (железнодорожный подвижной состав, автомобили), некоторые потребительские товары (бытовые приборы, обувь), строительные материалы и бытовая химия (керамическая плитка, краски и лаки), а также продовольственные товары (мясо- и рыбопродукты). Это значит, что здесь потребность в импортозамещении наиболее велика.

Какие же реальные шаги должно предпринять государство, чтобы импортозамещение стало не временной кампанией, а национальной идеей? По нашему мнению, нужно исходить из тезиса, что импортозамещение – это синоним повышения конкурентоспособности российской продукции. То есть необходимо снижать издержки, повышать качество, производить в общем и целом более конкурентоспособную отечественную продукцию. В этой логике никаких искусственно отобранных списков проектов по импортозамещению, которые в приоритетном порядке могут получить господдержку, быть не может. Критериев у таких проектов может быть только два: либо продукция идет на экспорт, либо производятся комплектующие для экспортной продукции.

Минпромторг России рассчитывает на масштабную поддержку всех, кто готов заняться импортозамещением. Поэтому он разделяет ту точку зрения, что сейчас вряд ли есть смысл называть конкретные производственные площадки по каждому виду продукции: такое решение может ограничить возможности компаний участвовать в программах импортозамещения. Сейчас главное, чтобы все производители, даже потенциальные, ориентировались на конкуренцию на мировом рынке. Готовящийся план включает все ключевые секторы обрабатывающей промышленности, однако особое внимание будет уделено высокотехнологичному станкостроению и оборудованию для нефтегазовой промышленности, то есть выделяются те отрасли, где у нас импортозависимость составляет 80% и более.

На наш взгляд, сейчас важно на уровне правительства и министерств избежать поспешных шагов по поддержке отечественных производств. Импортозамещение – это дело времени. В идеале перевод заказов на российского производителя требует изначальной модернизации производств (а это серьезные деньги), открытых кредитных линий под адекватный процент для развития и расширения, свободного рынка сбыта. Пока более-менее понятно только с последним пунктом: сбыт будет и покупатели сохранятся.

В условиях сокращения внешних инвестиций придется развиваться за счет внутренних ресурсов. Без жесткого протекционизма и поддержки своей экономики нам не обойтись. Но беда в том, что российский реальный сектор, наряду с дорогими кредитами, высокими налогами, дефицитом квалифицированных сотрудников, буквально задавлен неподъемными тарифами на газ, электроэнергию и грузовые перевозки. В том же Китае экономический и инвестиционный подъем обеспечили финансовые организации, созданные правительством, а также госкорпорации и госкомпании, получающие правительственные субсидии. Дешевые кредитные средства китайские компании преимущественно тратили как раз на создание промышленных мощностей.

К примеру, уже всем очевидно, что отечественная продовольственная продукция – часто неконкурентоспособна по сравнению с зарубежной лишь потому, что во всех государствах агросектор получает на порядок большую господдержку. Сейчас, например, российские молочные компании проигрывают белорусским: у наших соседей высок уровень господдержки и эффективен контроль издержек и цен на инфраструктурные услуги. И это несмотря на то, что сегодня именно сельхозпроизводители добились у нас большого успеха в импортозамещении. Всего за 5–7 лет птицеводческая отрасль в 2,5 раза увеличила производство мяса курицы и закрывает потребности в нем уже на 90%. Свиноводство, которое 2 года назад было на грани краха, получи-



ло поддержку государства и ожило. На очереди молочное животноводство, плодоводство, овощеводство, включая тепличное хозяйство.

Но сегодня агропромышленный комплекс зависит от зарубежных ресурсов по целому ряду ключевых позиций, и прежде всего по технологиям, кормовой базе. ТПП России в ходе движения региональных инвестиционных проектов постоянно сталкивается с этой проблемой. Потеряно племенное животноводство, поэтому родительское стадо завозится из-за рубежа. К разговорам о том, что санкции вот-вот отменят, отношение нервное. Наверное, нужно создать по секторам дорожную карту, поскольку производители сельхозпродукции хотят знать, что будет завтра. Ведь если санкции через полгода снимут, то сегодняшние инвестиции попадут в западню.

Также очень важно решить вопросы, связанные с доступом российской продовольственной продукции на полки магазинов, логистические проблемы. Упрощение механизма доступа отечественных производителей к розничному рынку и торговым сетям будет только стимулировать импортозамещение в сфере производства продуктов питания. Но необходимо понимать, что торговые сети сами ничего для этого делать не станут, пока не будет принят федеральный закон или постановление правительства, обязывающие их отдавать приоритет отечественным производителям продуктов питания.

На полное восстановление промышленного производства после кризиса 2008 года потребовалось около 3 лет. При этом около половины кризисных потерь удалось «отыграть» от низшей точки спада за период чуть более 1 года. Существенными факторами в пользу быстрого восстановления тогда стали реализация стимулирующих мер на внешних рынках и сокращение предложения нефти со стороны стран ОПЕК. Эти факторы позволили рынкам капитала и сырьевым рынкам быстро восстановиться, в том числе возобновить рост цен на нефть. Однако в 2015 году не ожидается существенного улучшения внешних факторов; масштабы восстановления во многом будут определяться стимулированием за счет внутренних мер поддержки производства.

ТПП России считает, что масштабное инвестирование средств бюджета должно сочетаться с существенным улучшением инвестиционного климата и повышением уровня частных инвестиций, в том числе инвестиций самих предприятий. Необходимо снизить стоимость ресурсной базы для коммерческих банков, которые смогут уменьшить стоимость кредитов для конечных заемщиков, прежде всего предприятий реального сектора экономики. Нужно также усилить инвестиционную направленность федерального бюджета, сделав упор на развитие инфраструктуры.

В сегодняшних экономических условиях успешная реализация инфраструктурных проектов невозможна без использования механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Однако в настоящее время развитие ГЧП в России сталкивается с препятствиями субъективного характера.

Они таковы:

- отсутствие стратегии развития ГЧП;
- несогласованность концессионного, бюджетного и земельного законодательства;
- отсутствие опыта реализации и управления ГЧП-проектами, нехватка квалифицированных специалистов.

В рамках подготовки к прошедшему 3 апреля 2015 года заседанию президиума правления ТПП России «Роль территориальных торгово-промышленных палат в совершенствовании механизмов государственно-частного партнерства» мы провели анкетирование наших региональных и муниципальных палат, заинтересованных в развитии ГЧП на своих территориях. Ни одна из палат, попавших в выборку опроса, не указала на отсутствие интереса к ГЧП. В основном их действия связаны с работой над региональной нормативно-правовой базой, на втором месте – консультирование участников ГЧП-проектов, на третьем – планирование и инициация самих инвестиционных предложений.

Больше всего нареканий со стороны территориальных палат вызывает отсутствие необходимой компетенции государства и бизнеса в вопросах развития ГЧП. К сожалению, пока нет единого понимания практики ГЧП, что характерно для всего делового сообщества и региональной власти. Следовательно, становится очевидной потребность в информационно-методическом сопровождении развития механизмов ГЧП на региональном уровне.



Южно-Уральская ТПП, например, указывает на необходимость принятия федерального закона, регулирующего ГЧП, а также на отдельные проблемы регионального законодательства. Пермская палата предложила проводить на уровне экспертов мониторинг внедрения ГЧП-стандарта на территории субъекта Федерации, включая целесообразность реализации инфраструктурных проектов с применением ГЧП, объективность конкурсной документации таких проектов. Центрально-Сибирская ТПП выражает заинтересованность в изучении лучших региональных практик, а также обращает внимание на необходимость формирования органами власти предложений и стимулов для реализации ГЧП-проектов институтами бизнеса. ТПП Саратовской области указывает на необходимость создания на уровне региона «прозрачных» дорожных карт и целевых показателей, касающихся развития коммунальной, транспортной инфраструктуры, инфраструктуры утилизации твердых бытовых отходов.

Есть позитивные примеры и непосредственной работы с проектами. Например, ТПП Владимирской области продвигает проект создания выставочного комплекса на основе взаимодействия государства и бизнеса, а ТПП Еврейской автономной области – проект создания горно-металлургического кластера в Приамурье. Липецкая, Томская, Московская палаты, ТПП Республики Татарстан и ТПП Московской области активно привлекают компании в особые экономические зоны на своей территории.

Промежуточные итоги нашей работы показывают, что не только законодательные проблемы сдерживают развитие ГЧП в России. Не менее важная проблема – отсутствие механизмов эффективного финансирования ГЧП-проектов, причем даже при наличии средств. Причиной тому (за исключением административных нюансов) не высокая стоимость заемных денег и отсутствие желания у банков давать кредиты на длительное время, а скорее общие настроения предпринимателей, опасаящихся реализовывать сложные и долгосрочные проекты. Позволить себе участие в ГЧП сейчас могут по большей части крупные инвестиционные фонды, связанные с государством, и государственные или квазигосударственные банки.

Таким образом, если не будет налажена система финансирования крупных соглашений, то даже при отладке законодательства ГЧП в России будет существовать в основном в виде реализации отдельных проектов. Причем эти проекты по своей сути будут являться «государственно-государственными партнерствами», а значит, смысла в них будет мало.

В целях решения проблемы, связанной с привлечением долгосрочных финансовых ресурсов для реализации проектов ГЧП, необходимо, на наш взгляд, развивать рынок заемного финансирования инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах ГЧП; внедрять налоговые льготы по доходу на долгосрочные ценные бумаги, выпущенные под обеспечение инфраструктурных проектов; обсуждать с предпринимательским сообществом вопросы расширения возможностей негосударственных пенсионных фондов по инвестированию в инфраструктурные проекты.

Также целесообразно подготовить изменения к законодательству России о налогах и сборах в части установления особенностей налогообложения при реализации соглашений о ГЧП. При подготовке данных нововведений, на наш взгляд, следует учитывать два аспекта:

- необходимо максимально конкретно определять особенности налогообложения ГЧП-проектов при применении норм законодательства с целью минимизации налоговых рисков, а впоследствии и налоговых споров;
- особенности налогообложения при реализации соглашений о ГЧП должны предусматривать стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в данных проектах с целью привлечения внебюджетных средств в развитие инфраструктуры.

Для эффективного осуществления проектов ГЧП необходимо законодательно установить механизмы финансовой поддержки инвесторов, особенно это касается налогового льготирования. На наш взгляд, следует также рассмотреть возможность создания специального режима налогообложения при выполнении соглашений о ГЧП.

Для инвестора важно, чтобы налоговые правила, действующие в момент окончания реализации ГЧП-проекта, были аналогичны тем, которые существовали в момент заключения соглашения о ГЧП. Потенциальному частному партнеру необходимы гарантии стабильности налогового



режима. В этой связи считаем целесообразным ввести мораторий на применение норм налогового законодательства (в процессе реализации ГЧП-проекта), внесенных в законодательство о налогах и сборах после даты заключения соглашения и ухудшающих положение частного партнера.

Однако введение моратория является лишь единичной мерой, направленной на реализацию принципа стабильности налоговой системы. В масштабном смысле считаем необходимым рекомендовать органам исполнительной и законодательной власти придерживаться принципа стабильности налогового законодательства.

Успешная реализация программ импортозамещения, развитие ГЧП – важнейшие направления работы для регионов и муниципалитетов в нынешних условиях. ТПП России обладает опытом и авторитетом в данной сфере деятельности, а у ведущих территориальных палат есть все возможности стать центрами компетенций по этим экономическим направлениям.