



Промышленная политика: второе дыхание

АЛЕКСАНДР КУРДИН

Руководитель исследований Департамента по ТЭК и ЖКХ,

Аналитический центр при Правительстве РФ;

Заместитель декана

Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова

Политика импортозамещения в России довольно часто рассматривается в контексте внешне-торговых санкций, однако это односторонняя интерпретация. Обеспечение безопасности – даже для такого важного сектора экономики, как ТЭК, – недостаточная мотивация для приоритизации импортозамещения с точки зрения политики экономического развития.

Но импортозамещение, рассматриваемое в контексте новой промышленной политики, имеет серьезные фундаментальные и эмпирические обоснования в современных экономических исследованиях. При соблюдении ряда параметров промышленная политика может не просто заполнить пробелы в структуре промпроизводства, но и стать основой для экономического роста.

СЛОЖНОСТИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

Политика импортозамещения нередко рассматривается экономистами с критических позиций. Обоснование состоит в том, что государства, пытавшиеся реализовать такую политику в середине прошлого века, нередко терпели неудачу или, по крайней мере, не демонстрировали выдающихся результатов. Таковы примеры некоторых нефтеэкспортеров – например, Венесуэлы или Мексики. Попытки транслировать нефтяные сверхдоходы периодов удачной мировой конъюнктуры в инвестиционную базу для формирования собственных конкурентоспособных отраслей промышленности, позволяющих заместить импорт, оказались не слишком удачными.

Одной из причин сложности политики импортозамещения часто называют неоптимальную целевую ориентацию государственной поддержки. Импортозамещение часто предполагает выявление конкретной отрасли, ее сегмента или даже отдельных товаров, которые надо частично «очистить» от импорта в пользу отечественного производства. Собственно говоря, именно из такой логики исходят и российские программные документы в сфере импортозамещения в ТЭК (и не только), которые отражаются в соответствующих отчетах министерств, в частности Минэнерго России. Это логика доли отечественного производителя на рынках отдельных видов промышленной продукции: катализаторов, полимеров, программного обеспечения и т.п. Поскольку состав такой продукции обычно устанавливается не только и не столько в зависимости от имеющихся технологических заделов, сколько в зависимости от критериев энергетической безопасности, то возникают вопросы о соответствии достигнутых и запланированных результатов с точки зрения доли замещенной продукции и эффектов для общественного благосостояния и экономического роста.

ТРИ ЭТАПА ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Эволюция подходов к промышленной политике в рамках рыночной экономики имеет распространенную периодизацию, состоящую из трех этапов. В послевоенный период – включая и 1960-е годы – доминировал структурный подход, ориентированный на создание наиболее перспективной структуры экономики за счет поддержки приоритетных секторов и предприятий. Этот подход характеризуется серьезной степенью государственного интервенционизма, и именно за это он до сих пор подвергается серьезной критике. В значительной степени из-за сильного и далеко не всегда эффективного дирижизма промышленная политика как таковая до сих пор воспринимается многими экономистами довольно сдержанно. Например, в докладе экспертов МВФ Р. Черифа и Ф. Хасанова от 2019 года она иронично именована «политикой, которую нельзя называть».

Одной из базовых проблем этого подхода является преобладание мер так называемой вертикальной,

или селективной, промышленной политики. Они нацелены на поддержку заранее определенных «чемпионов» (причем, не только секторов, но и отдельных предприятий), которые должны сыграть роль фундамента модернизированной промышленной структуры. Это приводит к искажению рыночных стимулов, поскольку конкуренция между предприятиями начинает происходить скорее не за привлечение потребителей и не за повышение эффективности производства, а за получение государственной поддержки. Соответственно, предприятия, оказавшиеся в специальных благоприятных условиях, имеют фору перед своими соперниками, что нарушает равные условия конкуренции. «Чемпионы» могут позволить себе ограничить меру своей активности и умеренно заботиться об эффективности, тогда как конкурентам сложно добиться высоких результатов даже при серьезных усилиях, что их существенно дестимулирует.

Волна либерализации и дерегулирования 1970-х и 1980-х (в значительной мере и 1990-х) годов породила новый подход к промышленной политике – пусть даже речь о ней шла лишь косвенно. Он был основан на поддержке благоприятных условий для широкого круга предприятий без принципиальных структурных приоритетов. Снижение входных барьеров на рынки (в том числе на международные за счет либерализации торговли), развитие инфраструктуры, обеспечение благоприятного делового климата с сильной защитой прав инвесторов, поддержка человеческого капитала в форме образования и здравоохранения – все это должно было создать условия для развития тех секторов, которые сами по себе обладали хорошим потенциалом и без специальной государственной поддержки. А внутри этих секторов должны были появиться наиболее конкурентоспособные предприятия. Все эти меры относятся к разряду мер горизонтальной промышленной политики.

Критика этого подхода связана с тем, что создание вышеперечисленных условий – как показала практика – редко позволяет трансформировать траекторию развития промышленности. А нередко может, напротив, приводить к закреплению неблагоприятной международной специализации, формирующей не самое выгодное для страны в целом распределение выигрышей в рамках международных обменов.

В последние годы идея развития промышленной политики обрела новый импульс: его основная посылка состоит в синтезе предыдущих подходов. Иногда этот стандарт называют «новая структурная экономика». С одной стороны, предполагается возможность вмешательства государства в структуру промышленности, поскольку не все структуры являются равноценными и есть те из них, что в большей мере способствуют экономическому росту. С другой стороны, этот подход подразумевает, что конкретные структурные приоритеты определяются все же не государством – априори, – а рынком, и большую роль при этом играют поддержка и развитие конкурентной среды.

СОЧЕТАНИЕ ПОДДЕРЖКИ И КОНКУРЕНЦИИ

Ключевые позиции новой промышленной политики опираются на итоги эмпирических исследований эффективности ее инструментов. В частности, Ф. Агийон и соавторы на основе ряда обследований – преимущественно экономик стран ЕС, а также Китая – сформулировали ряд рекомендаций по грамотному применению структурной политики:

- ◆ задачей структурной политики может быть реализация общественно целесообразных технологических изменений (например, внедрить технологии с положительными социальными или экологическими эффектами);
- ◆ структурная политика может быть нацелена на компенсацию недостатков финансовой системы, в частности низкой доступности заемного финансирования;
- ◆ структурная политика более эффективна в случае децентрализации;
- ◆ структурная политика эффективнее работает в конкурентных отраслях;
- ◆ структурная политика более результативна при меньшей концентрации государственной финансовой помощи у отдельных реципиентов.

Эксперты МВФ Р.Чериф и Ф.Хасанов акцентируют внимание на вкладе промышленной политики в реализацию успешных примеров стремительного экономического развития азиатских государств. Они определяют три ключевых рецепта, позволяющих сформировать благоприятную экономическую структуру для роста:

- ◆ поддержка внутренних производителей в технологически сложных отраслях;
- ◆ экспортная ориентация мер поддержки промышленности;
- ◆ развитие активной конкуренции на внутреннем рынке и прозрачность мер поддержки.

В обоих случаях прослеживается неперенная черта новой промышленной политики: сочетание ее реализации с поддержкой и развитием конкуренции, необходимой для сохранения сильных стимулов внутренних производителей.

ВЕРТИКАЛЬНЫЕ И ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Соответственно, промышленная политика в новом формате предполагает комбинацию вертикальных и горизонтальных инструментов. Впрочем, на практике инструменты промышленной политики сложно однозначно классифицировать как вертикальные или горизонтальные – более корректно говорить о множестве инструментов в интервале между этими двумя полюсами.

Например, одним из важных инструментов промышленной политики, направленных в значительной степени именно на импортозамещение, является специальный инвестиционный контракт (СПИК). Он предполагает обеспечение особых (а главное – стабильных) фискаль-

ных и административных условий для промышленных проектов, направленных на разработку новых (или внедрение локализованных) технологий. Отрасли ТЭК нельзя назвать основной целью СПИК, но тем не менее существует ряд поддержанных в его рамках проектов, которые ориентированы именно на нефтегазовый комплекс. К примеру, в 2019 году поддержку получил проект «Газпром нефти» по строительству завода катализаторов на базе Омского НПЗ, а «Транснефть» в Тюменской области запустила мощности по производству очистных систем для нефтепроводов (СПИК заключен в 2017 году).

Специальный инвестиционный контракт в исходном формате (СПИК 1.0) предполагал поддержку конкретных проектов с учетом государственных приоритетов промышленного развития в отдельных отраслях. Но с 2019 года были введены новые правила (СПИК 2.0), предусматривающие конкурсный отбор проектов. Таким образом, СПИК из вертикального инструмента промышленной политики становится отчасти инструментом горизонтальным, поскольку теперь он предполагает хотя бы конкурсный режим доступа, а не выбор конкретных проектов априори. Эта трансформация как раз в целом соответствует духу новой промышленной политики.

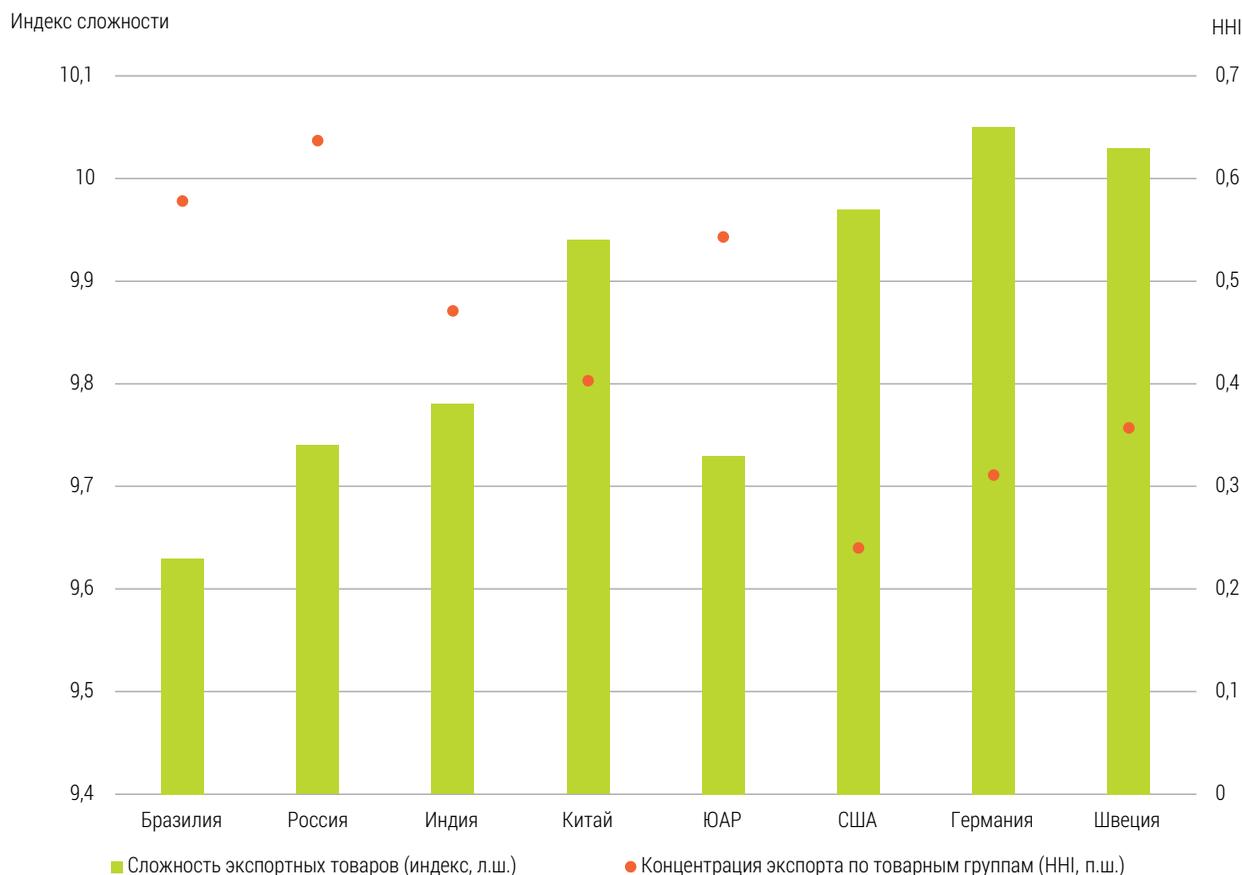
ПАРАМЕТРЫ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

Важность структурной политики, а следовательно, использование мер импортозамещения не только и не столько в целях защиты от внешних санкций, сколько в целях развития промышленности, обосновано структурными дисбалансами. Они хорошо иллюстрируются позицией России и стран сопоставления по индикаторам международной специализации, рассчитываемым Всемирным банком (см. «Показатели международной специализации России...»). Эти индикаторы нередко используются для характеристики промышленной структуры крупных экономик. Россия имеет как относительно низкую сложность экспортируемых товаров, так и высокую концентрацию экспорта по товарным группам. Эти данные еще раз подтверждают распространенную позицию о том, что наша страна экспортирует ограниченный круг относительно несложных товаров. Опыт ведущих азиатских экономик свидетельствует, что для экономического прорыва такая структура не слишком благоприятна.

Что это означает для перспективной политики импортозамещения в сфере ТЭК, в частности в нефтегазовом комплексе?

Во-первых, политика импортозамещения должна иметь значимую технологическую составляющую – быть нацеленной на поддержку разработки новых отечественных или локализации лучших зарубежных технологий. Прежде всего тех, которые обеспечивают дополнительные положительные внешние эффекты как с точки зрения социального и экологического

ПОКАЗАТЕЛИ МЕЖДУНАРОДНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ РОССИИ* И СТРАН СОПОСТАВЛЕНИЯ, 2018 г.



* Для России по сложности экспорта использован показатель 2017 г.

Источник: World Integrated Trade Solution (WITS)

аспектов устойчивого развития, так и с позиций наращивания сложности экспортируемых товаров и услуг. В этом контексте уместным примером из российской практики представляются технологические условия предоставления СПИК.

Во-вторых, политика импортозамещения, хотя и может быть связана с некоторой степенью внешнеторговых ограничений, в целом должна предполагать развитие производств, хотя бы частично ориентированных на экспорт. Это касается и нефтегазового комплекса, и смежных отраслей. Устойчивое снабжение собственных добывающих и перерабатывающих производств нефтегазового комплекса отечественными материалами и оборудованием очень важно, однако ограниченная емкость внутреннего рынка, равно как и умеренные требования отечественных потребителей, в определенный момент становятся тормозом на пути развития отраслей.

В-третьих, обеспечение сильных стимулов требует сохранения и поддержки конкурентной среды. Ведь конкурентное давление важно для повышения инноваци-

онной активности, а селективная господдержка может эту среду частично испортить. Конечно, меры импортозамещения могут быть частично нацелены на защиту собственных производителей от избыточной конкуренции со стороны внешних поставщиков, но не должны искажать или ограничивать конкуренцию внутри страны.

Нефтегазовый комплекс в силу значительной концентрации ресурсов, обширного внутреннего рынка и существенных технологических заделов способен сыграть одну из лидирующих ролей в развитии новой промышленной политики, ориентированной на экономический рост, в том числе и в рамках импортозамещения. Но для этого важно выйти за пределы исключительно количественных целей и защитных концепций импортозамещения, сделав акцент на сохранении конкуренции, реализации технологических приоритетов (в том числе цифровых технологий) и на подготовке экспортно ориентированных технологий, товаров и услуг для использования в том числе и иностранными нефтегазодобывающими компаниями. 🚩