

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА



Под редакцией А.Н. Шохина

Москва
2021

УДК 323.3

ББК 66.3

Ш 82

**Ш 82 Взаимодействие бизнеса и власти в современной России.
Промышленная политика** / В.П. Евтушенков, Д.А. Пумпянский
(руководители авт. колл.), М.Н. Глухова, М.Г. Кузык, А.Н. Лоцманов,
С.Ю. Макаревич, Ю.Л. Максименко, М.В. Попов, В.Г. Рудашевский,
Ю.В. Симачев, А.А. Федюнина, Р.Э. Чавдаров, Л.Г. Яковлева. —
М.: РСПП, 2021 г. — 183 с.

ISBN 978-5-6047340-2-5

Под редакцией А.Н. Шохина,
президента Российского союза промышленников и предпринимателей

В представленной книге рассматривается история реализации промышленной политики в Российской Федерации с 1990-х годов и до наших дней, а также роль, которую сыграл в данном процессе Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП).

В книге представлена поэтапная эволюция подходов государства к формированию промышленной политики и ее ключевых компонентов, включая законодательное регулирование, стратегические документы, институты и инструменты поддержки промышленных компаний и повышения их конкурентоспособности. Также представлена оценка эффективности промышленной политики и ее отдельных элементов компаниями-членами РСПП.

Книга будет полезна всем интересующимся историей и оценкой промышленной политики в России.

УДК 323.3

ББК 66.3

ISBN 978-5-6047340-2-5

© РСПП, 2021.

Авторские права защищены

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово	4
Изменение роли государства и эволюция промышленной политики в мире	7
Развитие взглядов на промышленную политику и подходов к ее реализации	9
Основные этапы эволюции взглядов на промышленную политику и подходов к ее реализации в мире	14
Особенности современной промышленной политики	17
Российская промышленная политика	23
Стратегические документы	31
Главные события и тренды в промышленной политике за 30 лет	40
Реализация политики импортозамещения	41
Присоединение России к ВТО	48
Усиление роли государства в промышленности	51
Принятие Федерального закона «О промышленной политике в РФ»	55
Внесение принципиальных изменений в законодательство о техническом регулировании и стандартизации	59
Внедрение лучших доступных технологий	63
Формирование современной модели рынков электрической энергии и мощности	72
Цифровая трансформация	75
Утверждение национальных проектов	83
Утверждение критериев для признания промышленной продукции произведенной на территории РФ	87
Создание системы инструментов и сети институтов развития	92
Пандемия: новые вызовы и возможности	96
В фокусе — несырьевой экспорт	102
Стимулирование промышленности	111
Специальный инвестиционный контракт	114
Фонд развития промышленности	119
Субсидиарные программы	122
Агентство по технологическому развитию (АТР)	126
Промышленные кластеры и индустриальные (промышленные) парки	127
Комплексные инвестиционные проекты	128
Особые экономические зоны	130
КППК	133
Соглашение о защите и поощрении инвестиций	135
Инвестиционный лифт	140
Национальная технологическая инициатива	141
Востребованность и эффективность инструментов поддержки	144
Эффективность промышленной политики глазами бизнеса	156
Трансформационные тренды в мире и в российской промышленности	162

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Дорогие друзья!

Перед вами том подготовленного к тридцатилетию Российского союза промышленников и предпринимателей сборника «Взаимодействие бизнеса и власти в современной России», в котором мы представили обзор наиболее важных, с точки зрения РСПП, этапов и достижений в реализации промышленной политики и подвели итоги работы РСПП в этой сфере.

30-летний опыт работы Российского союза промышленников и предпринимателей позволяет проследить эволюцию подходов государства и бизнеса к формированию промышленной политики, оценить достигнутые результаты (забегая вперед — результаты достаточно успешные, хотя и промежуточные) и сформулировать задачи на перспективу, исходя из новых вызовов.

Название нашей организации обязывает отводить промышленной политике ключевую роль в работе РСПП. Комитет по промышленной политике, возглавлявшийся с момента основания Владимиром Петровичем Евтушенковым, членом Бюро Правления РСПП, председателем Совета директоров ПАО АФК «Система» — один из старейших в Российском союзе, как и Комитет по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия, которым успешно руководил Дмитрий Александрович Пумпянский, член Бюро Правления РСПП, председатель Совета директоров ПАО «Трубная Ме-

таллургическая Компания». Объединение двух комитетов под их сопредседательством в конце 2020 года стало очередным этапом работы по обеспечению максимальной эффективности выработки консолидированных стратегических подходов в сфере развития промышленности и обеспечения их реализации на практике.

Для Российского союза промышленников и предпринимателей диалог с органами власти, экспертными и образовательными организациями (отдельное спасибо НИУ ВШЭ и его сотрудникам за многочисленные совместные проекты и участие в подготовке данной книги), обществом — это «краеугольный камень» деятельности. Именно ориентированность на лучшие мировые практики во взаимодействии с государством и эффективность предлагаемых решений позволили РСПП обеспечить системный подход к формированию предложений в сфере развития российской промышленности.

На первых этапах задачу РСПП осложнял отказ государства на протяжении длительного времени в принципе обсуждать промышленную политику. Так что возвращение этого термина в дискуссию — одна из наших несомненных побед, одержанных при поддержке нашего главного партнера в многолетней работе по развитию российской промышленности со стороны публичного сектора — Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. Только благодаря совместным усилиям Минпромторга России и РСПП удалось принять базовый закон «О промышленной политике в Российской Федерации», который не только заложил институциональную основу стратегии государства в промышленной сфере, но и создал эффективные инструменты поддержки.

Книга структурирована с учетом выбранных самим бизнесом главных событий в промышленной сфере за тридцать лет: реализация политики импортозамещения; присоединение России к ВТО; усиление роли государства в промышленности; принятие Федерального закона «О промышленной политике в РФ»; внесение принципиальных изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» и принятие Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации»; внедрение наилучших доступных

технологий; цифровизация мер поддержки и отраслевой отчетности; принятие Федерального закона «Об электроэнергетике» и формирование современной модели рынков электрической энергии и мощности; утверждение национальных проектов в области международной кооперации и экспорта, производительности труда; утверждение критериев для признания промышленной продукции, произведенной на территории РФ, и создание работающих институтов развития.

Причем резко активизировавшееся в последнее время взаимодействие по развитию системы мер поддержки промышленных компаний потребовало создания нового рабочего органа — Комиссии по совершенствованию нормативной базы стимулирования промышленности (председатель — Седых Анатолий Михайлович, член правления РСПП, председатель Совета директоров АО «Объединенная металлургическая компания»). Нельзя не отметить и важную роль отраслевых комиссий РСПП, которые проделали масштабную работу по подготовке стратегий развития секторов промышленности, планов импортозамещения, предложений по совершенствованию систем маркировки и другим системным и отраслевым задачам.

В книге мы не только рассказали о результатах работы, но и постарались заглянуть в будущее. Для того чтобы реализовать долгосрочные цели, работу надо начинать уже сейчас, поэтому отдельным разделом книги стали тренды на перспективу.

Уверен, что эта книга будет интересна не только бизнесу, но и студентам, экспертам и органам власти, для которых задача повышения конкурентоспособности российской промышленности — не абстрактный лозунг, а амбициозная задача по выходу страны на лидирующие позиции на глобальных высокотехнологичных рынках.

*Александр Шохин,
президент РСПП*

ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА И ЭВОЛЮЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В МИРЕ

Вопросы формирования промышленной политики, как концептуальные, так и практические, являлись и продолжают являться источником дискуссий среди политиков, бизнес-элит, экспертного сообщества. Поводов для обращения к промышленной политике немало, и они могут кардинально различаться: от акцентированной необходимости компенсации определенных провалов рынка и инициирования конкретных структурных изменений до относительно нейтральной координации разных политик государства.

В 2000-е годы — после периода некоторого «охлаждения» — обсуждение возможностей и особенностей промышленной политики, предпосылок к ее успеху и причин неудач стало весьма популярным и в странах с развитой экономикой, и в развивающихся странах.

В последние полтора десятилетия данная тема высокоактуальна и для России — с одной стороны, очевидной стала необходимость специализации инновационной политики с учетом специфики различных секторов и технологических направлений, а с другой, особенно острыми стали вопросы (точнее, восприятие вопросов) диверсификации российской экономики, развития человеческого капитала, создания высокопроизводительных рабочих мест и формирования новых секторов экономики.

Высокая дискуссионность действий государства, предпринимаемых при реализации промышленной политики, и объективные сложно-

сти в оценке их реального влияния на социально-экономическое развитие привели к некоторому «размыванию» понятия промышленной политики: на сегодняшний день существуют и используются не менее десятка ее различных определений. В России промышленная политика определена на законодательном уровне как комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции¹.

С позиций анализа эволюции промышленной политики в контексте изменения роли государства в экономике данное определение представляется нам узким. По этой причине в настоящем разделе мы исходим из более широкой трактовки промышленной политики, принятой в современной российской и зарубежной литературе и используемой рядом международных институтов, таких как OECD и UNIDO, понимая ее как любые действия государства, направленные на улучшение бизнес-среды и (или) структуры экономической активности в секторах и (или) технологических областях, призванные обеспечить лучшие перспективы для экономического роста и общественного блага^{2 3} (в последующих разделах мы вернемся к более узкой трактовке из закона о промышленной политике).

В целом, несмотря на существенное разнообразие как определений промышленной политики, так и подходов и форм ее «воплощения», можно выделить следующие сутевые ее признаки:

- активность, нередко — упреждение;
- как правило, среднесрочный характер, но при этом ориентация на обеспечение долгосрочных выигрышей для экономики и общества;

¹ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», ст. 3.

² Pack, H., Saggi, K. (2006) Is there a case for industrial policy? A critical survey. *World Bank Research Observer*, 21 (2), 267–297.

³ Warwick, K. (2013) *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing.

- наличие приоритетов и (или) антиприоритетов (зачастую явно не декларируемых);
- переформатирование различных по своей природе рент за счет перераспределения ресурсов, прав, контроля между секторами, отраслями;
- чаще всего — глобальный характер: ориентация на внешние рынки, переток капитала и технологий, обучение, попытки использовать успешный зарубежный опыт^{4 5 6}).

Развитие взглядов на промышленную политику и подходов к ее реализации

Предваряя рассмотрение эволюции собственно промышленной политики, важно отметить, что отношение к ней со стороны правительств различных стран на горизонте нескольких десятилетий существенно менялось, как правило, оставаясь весьма настороженным. Сообразно отношению властей менялась сама промышленная политика и ее инструментарий.

Так, в середине XX в. она носила преимущественно вертикальный, селективный характер, будучи в явном виде направлена на конкретные секторы, сферы деятельности и/или компании (для чего в англоязычной литературе существует специальный термин — *picking winners*).

⁴ Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Кузнецов Б.В., Погребняк Е.В. (2014). Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек. Форсайт. Т. 8. № 4. С. 6–23.

⁵ Мантуров Д.В. (2018). Подходы к реализации и инструменты промышленной политики в зарубежных странах: возможен ли трансфер опыта. Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 4 (112). С. 7–15.

⁶ НИУ ВШЭ (2018). Структурные изменения в российской экономике и структурная политика. Аналитический доклад / науч. рук. Ясин Е.Г. М., НИУ ВШЭ, 252 с.

Для такой политики было характерно прямое «назначение» государством будущих «чемпионов» и оказание им масштабной поддержки в форме как государственных и квазигосударственных инвестиций, так и создания для них особых условий посредством преференций и протекционизма. На рубеже веков возобладала уже горизонтальная модель промышленной политики⁷, в общем случае не предусматривавшая явного указания и прямой поддержки государством «выигравших» отраслей и компаний. Основными акцентами ее реализации являлись создание благоприятных условий для роста, в том числе новых секторов, развитие конкуренции, стимулирование инноваций и НИОКР.

Наконец, в последние годы можно говорить о формировании новой модели промышленной политики, сочетающей в себе черты горизонтальной и вертикальной, для которой характерно особое внимание к поиску драйверов устойчивого долгосрочного экономического роста, причем среди как зарождающихся, так и традиционных секторов. Данный тип политики отличается особенно широким набором применяемых инструментов — от «мягких» форм стимулирования кооперационных взаимодействий и партнерств между различными экономическими агентами и до «жестких» механизмов прямой финансовой поддержки и протекционизма в отношении избранных национальных секторов и индустрий.

Пик популярности промышленной политики в XX в. пришелся на 50–60-е годы и был в существенной мере связан с усилиями правительств целого ряда стран Латинской Америки, Азии и, несколько позднее, Субсахарской Африки по обеспечению догоняющего индустриального развития, в том числе на основе «легкого» и «тяжелого» импортозамещения⁸. Соответствующая политика, призванная

7 Применительно к промышленной политике подобного рода классификация предложена в работе Sapir, A., Buigues, P., & Jacquemin, A. (1993) *European competition policy in manufacturing and services: a two-speed approach?* *Oxford Review of Economic Policy*, 9(2), 113–132.

⁸ В несколько упрощенном виде модели «легкого» и «тяжелого» импортозамещения можно соотнести с реализацией государством соответствующей политики в трудо- и капиталоемких отраслях.

в короткие сроки восполнить ключевые, по мнению властей, провалы рынка, препятствующие индустриализации, как правило, имела ярко выраженный вертикальный характер и реализовывалась с опорой на госсектор, крупные государственные инвестиции и протекционизм, хотя в отдельных странах существенное внимание уделялось притоку иностранных инвестиций⁹.

Примерно на рубеже 1960-х и 1970-х годов в отношении правящих элит многих стран к наиболее активной, вертикальной промышленной политике наметилось явное охлаждение. Основной причиной этого стали ограниченные успехи ее реализации при весьма существенных негативных последствиях. Попытки компенсировать провалы рынка с помощью селективных мер вертикальной политики вносили существенные искажения в конкурентную среду и, как правило, приводили к возникновению не менее «глубоких» провалов государства.

Неоптимальный выбор «чемпионов», зачастую происходивший без должного учета национальных конкурентных преимуществ, избыточный протекционизм и ориентация на внутренний спрос нередко становились причиной неконкурентоспособности продукции поддерживаемых государством отраслей на мировом рынке. Неэффективное распределение государственной поддержки при существенных ее масштабах стимулировало рентоориентированное поведение экономических агентов. В сочетании же с проблемами организации производства это стало причиной крайне скромных успехов в наращивании производительности труда, сильно расхворившихся с ожиданиями властей.

Новый этап промышленной политики, отчетливо проявившийся примерно к середине 1970-х годов, ознаменовался практически полным отказом от наиболее жестких ее инструментов, ориентированных на защиту внутренних рынков и поддержку «национальных

⁹ Подробнее см., например, Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Зудин Н.Н. (2016). Импортозависимость и импортозамещение в российской обрабатывающей промышленности: взгляд бизнеса. Форсайт, т. 10, №4, с. 25–45.

чемпионов», и смещение акцентов в сторону приватизации, торговой либерализации, развитие бизнес-среды и создание условий для эффективного перетока капитала, включая стимулирование прямых иностранных инвестиций.

В целом применительно к периоду 1970–1990-х годов можно говорить если не о полном отсутствии активной промышленной политики в большинстве стран, формирующих мировую повестку, то о весьма мягком ее характере при общей ориентации национальных правительств на соблюдение принципа невмешательства (*laissez-faire*). Вместе с тем, будет неверным утверждать, что все значимые игроки на мировой арене полностью придерживались данного курса: в частности, целый ряд азиатских стран, включая как «тигров» (Южная Корея, Тайвань, Гонконг, Сингапур), так и Китай с Индией, реализовывали в этот период весьма активную промышленную политику, пусть и с существенной оглядкой на развитие бизнес-среды и защиту конкуренции.

На рубеже тысячелетий вновь произошло некоторое переосмысление роли государства в экономике и промышленной политике как способа ее реализации. Усиление процессов глобализации и мирового перераспределения факторов производства в сочетании с развитием ТНК обострило для развитых стран риски деиндустриализации вследствие перемещения производств в страны, эксплуатирующие фактор отсталости (низкие зарплаты, отсутствие жестких экологических норм либо необходимости их соблюдения и т. п.).

При этом ключевые элементы прежней модели — либерализация, дерегулирование, приватизация — уже не давали ожидаемых результатов¹⁰. В то же время глобализация снизила и потенциал основных инструментов вертикальной промышленной политики, таких как тарифы и государственные субсидии. Существенное признание в экспертных кругах, в том числе близких к лицам, принимающим решения, получила эволюционная теория роста, придающая

¹⁰ Aiginger, K. (2007) Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3): 297–323.

особое значение обучению, передаче знаний и взаимодействию экономических агентов¹¹.

В результате возник запрос на новую промышленную политику, ориентированную не столько на компенсацию статических провалов рынка, сколько на обеспечение выгод в динамике, поддержку инноваций и образования при особой значимости обучения и обеспечения демонстрационных эффектов, что позволяет говорить о существенном сближении повесток промышленной и инновационной политики¹².

Существенное влияние на систему взглядов правящих элит и экспертов на промышленную политику оказал мировой финансовый кризис 2008–2009 годов, усиливший потребность в поиске новых моделей и драйверов устойчивого экономического роста. Важным итогом кризиса стало окончательное «развенчание» Вашингтонского консенсуса¹³ и его идеологии дерегулирования и минимизации вмешательства государства в экономику.

В результате промышленная политика стала более ориентирована не на динамику роста, а на его качество, а значимыми ее акцентами наряду со стимулированием инноваций и обучения стали развитие связей и партнерств, накопление «критической массы» позитивных изменений и защита национальных секторов и индустрий, в том числе зарождающихся.

¹¹ Нельсон Р.Р., Уинтер И.С. Дж. (2002). Эволюционная теория экономических изменений / пер. с англ. М., Дело, 536 с.

¹² Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Кузнецов Б.В., Погребняк Е.В. (2014). Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек. Форсайт. Т. 8. № 4. С. 6–23.

¹³ Вашингтонский консенсус — свод правил экономической политики, изначально сформулированных британским экономистом Дж. Уильямсоном в 1989 году для государств Латинской Америки (Williamson J. (1990) *What Washington Means by Policy Reform / Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Ed. by Williamson J. Wash.). Послужил основой для рекомендаций МВФ и Всемирного Банка странам, испытывающим экономические трудности, включая страны с переходной экономикой. Де-факто являлся идеологической платформой для противников прямого вмешательства государства в экономику.

Основные этапы эволюции взглядов на промышленную политику и подходов к ее реализации в мире

Период	Отношение к промышленной политике	Характерные черты	Ключевые направления и особенности	Цели	Основные элементы	Политическое окружение
1950–1960-е годы	Позитивное: быстрый рост популярности и высокая востребованность промышленной политики в различных странах, прежде всего «дотоянющих»	Жесткая вертикальная политика, компенсация провалов рынка, высокий уровень селективности	Индустриализация и структурная трансформация	Создание рынков, диверсификация	Импортозамещение, крупные государственные инвестиции; защита молодых отраслей, секторальное развитие; протекционизм; постепенное и селективное открытие рынков	Высокий уровень легитимности национальных стратегий развития
1970–1990-е годы	Сильные сомнения в необходимости промышленной политики ввиду провалов государства, искажений в бизнес-среде, рентоориентированного поведения	Ограниченность применения, отказ от жестких инструментов в пользу более мягких (условия для перетока капитала)	Стабилизация, либерализация, <i>laissez-faire</i>	Модернизация под запрос рынка	Ограниченное государственное вмешательство, дерегулирование, привлечение прямых иностранных инвестиций, развитие конкуренции	Низкий уровень легитимности интервенционистских стратегий развития

Продолжение табл.

Период	2000–2009 годы	Отношение к промышленной политике	<p>Переосмысление роли государства и формата промышленной политики на фоне усиления процессов глобализации и международного распределения факторов производства, эксплуатации многими странами фактора отсталости, усиления роли Китая и Индии, прорывов и рынка, и государства, влияния эволюционной теории роста</p>	Характерные черты	<p>Мягкая горизонтальная политика, компенсация системных провалов</p>	Ключевые направления и особенности	<p>Реиндустриализация, устойчивое инновационное развитие, обеспечение выгод в динамике, выстраивание экономики знаний</p>	Цели	<p>Специализация и рост производительности</p>	Основные элементы	<p>Целевые стратегии в открытых экономиках, улучшение бизнес-среды, участие в ЦСС, содействие иностранным инвестициям и защита стратегических индустрий, поддержка МСП, развитие навыков и компетенций, совершенствование национальных инновационных систем; содействие восприимчивости к знаниям, обеспечение демонстрационных эффектов, самораскрытие</p>	Политическое окружение	<p>Легитимность стратегий, развития, политическое пространство в отдельных областях</p>
--------	-------------------	-----------------------------------	--	-------------------	---	------------------------------------	---	------	--	-------------------	---	------------------------	---

Продолжение табл.

Период	Отношение к промышленной политике	Характерные черты	Ключевые направления и особенности	Цели	Основные элементы	Политическое окружение
с 2010 года	Усиление и уточнение роли государства на фоне кризиса идеологии Вашингтонского консенсуса, новый посткризисный реализм, поиск новых моделей роста и эксперименты по выстраиванию новой промышленной политики	Технологическая промышленная политика, кластерная промышленная политика, секторальная политика, дружественная к конкуренции и улучшающая качество роста	Новая промышленная революция, устойчивое развитие, поиск новых источников роста, защита национальных секторов, обеспечение занятости	Формирование современной экосистемы промышленного развития	Технический потенциал, инновации в производстве, цифровое развитие, экономика обучения, сферы устойчивого развития, предпринимательство, стимулирование связей между агентами, поддержка партнеров, накопление критических изменений	Политическое пространство для новых областей, устойчивость

Источники: составлено авторами на основе^{14 15 16 17 18 19 20}

- ¹⁴ Naude, W. (2010). Industrial Policy: Old and New Issues. UNU-WIDER Working Paper No. 106.
- ¹⁵ Aiginger, K. (2007). Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix. Journal of Industry, Competition and Trade, 7(3):297–323.
- ¹⁶ Aghion, Ph., Bouldanger, J., Cohen, E. (2011). Rethinking Industrial Policy. Bruegel Policy Brief, 04/2011.
- ¹⁷ Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Кузнецов Б.В., Погребняк Е.В. (2014). Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди маяющих перспектив и фатальных ловушек. Форсайт. Т. 8. № 4. С. 6–23.
- ¹⁸ Andreoni, A. (2016). Strategies for Emerging Technologies and Strategic Sectors. OECD Science, Technology and Industry Working Papers.
- ¹⁹ Мантуров Д.В. (2018). Подходы к реализации и инструменты промышленной политики в зарубежных странах: возможен ли трансфер опыта. Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 4 (112). С. 7–15.
- ²⁰ НИУ ВШЭ (2018). Структурные изменения в российской экономике и структурная политика. Аналитический доклад / науч. рук. Ясин Е.Г. М., НИУ ВШЭ, 252 с.

Особенности современной промышленной политики

Характерной чертой современного этапа развития промышленной политики является наличие большого числа изменений и сдвигов, реальные масштабы части из которых еще лишь предстоит оценить. Во-первых, изменяются условия реализации промышленной политики, ее социально-экономический «контекст»:

- во многих отраслях и сферах деятельности происходят значимые технологические изменения, масштабы которых позволяют говорить о наступлении четвертой промышленной революции. С одной стороны, эти изменения обуславливают высокий уровень неопределенности и размытости образа будущего не только на долгосрочную, но и на среднесрочную перспективу. С другой — смена технологических парадигм, быстрое распространение и удешевление технологий четвертой промышленной революции определяют возникновение новых драйверов развития;
- формирование новых секторов и индустрий сочетается с изменением бизнес-моделей в традиционных секторах, связанных с цифровизацией и кастомизацией. Наряду с этим происходит динамичное развитие и рост мощи «цифровых гигантов», все более приобретающих черты новых монополий;
- интерес государства, общества и бизнеса к тем или иным секторам и, как следствие, приток средств, трудовых ресурсов и активизация предпринимательства все в большей степени определяются своего рода «модой», отражающей господствующие представления о перспективности тех или иных секторов и сфер деятельности;
- нарастает селективность в установлении экономических отношений, причем усиление регионализации сочетается с переходом контрактации в форму глобальных цепочек и технологических платформ;

- усиливается ориентация экономики на человека и его потребности, повышается значимость роли конечного потребителя в экономических процессах. Как следствие, все более важным инструментом политики становится апеллирование к населению, его убеждениям и страхам;
- все более значимую роль играют поколенческие изменения, причем не только и не столько в потреблении, сколько в моделях поведения, ценностных ориентациях и прочем;
- урбанизация приводит к повышению «плотности» разнородных экономических агентов, что влечет за собой как новые возможности для кооперации и взаимодействия, так и новые проблемы и вызовы²¹.

Во-вторых, меняются представления о рисках и допустимых границах государственного вмешательства в экономику: предпочтение все чаще отдается применению более активных, сложных, но при этом «умных» инструментов, требующих при прочих равных более развитых компетенций²².

В-третьих, изменяется сама промышленная политика, все в большей степени охватывая такие направления, как интеграция в глобальные цепочки создания стоимости, поддержка секторов и зон устойчивого развития, развитие экономики знаний, цифровая трансформация и рациональное позиционирование в условиях новой промышленной революции, развитие МСП.

Важно отметить, что при некоторой общности отношения к промышленной политике, базовых подходов и направлений ее реализации на уровне разных стран и регионов она используется для решения существенно различающихся задач: индустриально развитые страны стремятся с ее помощью повысить устойчивость экономического роста, развивающиеся — преодолеть ловушку средних доходов или избежать данной ловушки, страны Персидского залива

²¹ НИУ ВШЭ (2018). Структурные изменения в российской экономике и структурная политика. Аналитический доклад / науч. рук. Ясин Е.Г. М., НИУ ВШЭ, 252 с.

²² Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Кузнецов Б.В., Погребняк Е.В. (2014). Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек. Форсайт. Т. 8. № 4. С. 6–23.

используют ее для диверсификации национальных экономик, ряд африканских стран видят в ней средство преодоления бедности и т. д.^{23 24 25 26}. Сообразно задачам различается и выбор целевых секторов для реализации промышленной политики: в одних случаях она направлена на развитие индустрий, основанных на новой промышленной революции, в других — на поддержку секторов, требующих высокой квалификации (catch-up); кроме того, традиционно востребованным направлением является общее наращивание потенциала приоритетных отраслей (build-up). Вместе с тем, можно выделить ряд общих закономерностей формирования и реализации промышленной политики в зависимости от уровня развития стран^{27 28 29}:

- страны с низким уровнем развития и подушевых доходов, как правило, отличаются слабыми финансовыми институтами, низким уровнем развития рынков капитала, в частности, венчурного и недостатком институтов распределения рисков. Присущая таким странам слабость частного сектора приводит к сосредоточению лучшего человеческого капитала в государственном секторе. Вместе с тем, относительная простота экономик таких стран упрощает выбор приоритетов развития. Промышленная

²³ Lin, J. Y. (2012) *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. The World Bank.

²⁴ Jankowska, A., Nagengast, A., Perea, J. R. (2012). *The product space and the middle-income trap*. OECD Development Centre Working Paper No. 311.

²⁵ Garcia Calvo, A., Coulter, S. (2017) *Industrial transformation in the aftermath of the crisis: an empirical analysis of industrial policies in France, Germany, Spain and the United Kingdom*. CES Open Forum Series, vol. 28. Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies.

²⁶ НИУ ВШЭ (2018). Структурные изменения в российской экономике и структурная политика. Аналитический доклад / науч. рук. Ясин Е.Г. М., НИУ ВШЭ, 252 с.

²⁷ Lee K., Kim B.-Y. (2009) Both institutions and policies matter but differently at different income groups of countries: determinants of long-run economic growth revisited. *World Development*, Vol. 37, No. 3.

²⁸ Felipe, J., Rhee, C. (2015) *Issues in modern industrial policy (I): sector selection, who, how, and sector promotion*. In: *Development and Modern Industrial Policy in Practice*. Edward Elgar Publishing, pp. 24–50.

²⁹ Radosevic, S., Yoruk, E. (2016) Why do we need a theory and metrics of technology upgrading?. *Asian Journal of Technology Innovation*, 24(sup1), pp. 8–32.

политика стран с низким уровнем развития также, как правило, отличается простотой, осуществляется с опорой на госсектор, политические институты и систему среднего образования и направлена чаще всего на догоняющее развитие, заимствование и имитацию технологий, в том числе через привлечение прямых иностранных инвестиций, а также завоевание позиций в глобальных цепочках создания стоимости;

- страны со средним уровнем развития и доходов характеризуются на фоне низкоразвитых большей сложностью экономики, что с одной стороны, расширяет возможности для выбора приоритетов, а с другой — делает этот выбор более сложным. При этом такие страны обладают более сильным финансовым сектором (в том числе небанковским) и развитыми рынками капитала; кроме того, более весомую роль играет частный сектор экономики, в том числе в накоплении знаний и человеческого капитала. Промышленная политика среднеразвитых стран несколько в большей степени задействует потенциал науки и высшего образования, а ее лейтмотивом является технологическое развитие и диверсификация на основе как заимствуемых, так и собственных технологий, а также улучшение позиционирования в глобальных цепочках стоимости, что нередко сопровождается исходящими ПИИ;
- в высокоразвитых странах уровень частного сектора и консолидируемые им компетенции позволяют самостоятельно выделять приоритеты для развития, тогда как государству остается роль гаранта благоприятных условий деятельности, координатора, а также в некоторых случаях связующего звена (например, между академической наукой и бизнесом). Развитые финансовые рынки, включая рынок венчурного капитала, создают необходимую основу для реализации политики опережающего развития на основе прорывных технологий, что сопровождается поиском и приобретением соответствующих активов и решений по всему миру. Апгрейд в глобальных цепочках стоимости сменяется целенаправленным перемещением между цепочками в поисках наилучших долгосрочных выгод.

Существенная страновая и секторальная специфика промышленной политики позволяют выделить сразу несколько актуальных и потенциально перспективных ее моделей. Так, в рамках одной из них приоритетом действий государства является компенсация рисков «инновационных первопроходцев», особенно значимой в новых и динамично развивающихся секторах, для чего требуются специальные инструменты поддержки фирм, внедряющих принципиально новые продукты и технологии^{30 31 32}.

Вторая модель предполагает ориентацию государственной политики, прежде всего, развивающихся стран на поступательное развитие отдельных отраслей «маленькими шагами» путем освоения выпуска соседних товаров в продуктовом пространстве. Ее обоснованием служит ряд эмпирических свидетельств устойчивого развития таких стран, успешно «перепрыгнувших» относительно разреженные (однако близлежащие) участки продуктового пространства^{33 34}.

В рамках третьей модели в качестве целевого ориентира для развивающихся стран выступает развитие производства товаров и услуг, которые уже в течение достаточно длительного времени производятся в динамично растущих странах с подобной структурой, но с более высоким душевым доходом. Данная модель основывается на историях успеха ряда стран, использовавших в своем развитии подобного рода ориентиры³⁵.

Наконец, центральным элементом еще одной модели является «умная» специализация на технологиях с коротким циклом. В отраслях,

³⁰ Hausmann, R., Rodrik, D. (2003). Economic development as self discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603–633.

³¹ Hausmann, R., Rodrik, D. (2003). Economic development as self discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603–633.

³² Rodrik, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. Working Paper No. 3. The World Bank. The Commission on Growth and Development.

³³ Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabási, A.L., Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), pp. 482–487.

³⁴ Hidalgo, C.A., Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the national academy of sciences*, 106(26), pp. 10570–10575.

³⁵ Lin, J. Y. (2012). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. The World Bank.

где специфические знания и необходимые компетенции относительно часто сменяются, при прочих равных можно ожидать менее высоких барьеров для входа новых игроков. Данный подход также основан на успешном опыте фирм из развивающихся стран, достигших мировой конкурентоспособности в отраслях с быстрой сменяемостью технологий и компетенций³⁶.

³⁶ Lee, K. (2017). Smart specialization with short-cycle technologies and implementation strategies to avoid target and design failures. In: *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization*. Academic Press, pp. 201–224.

РОССИЙСКАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА

Из выступления В.В. Путина на съезде РСПП 2014 г.: «Наша с вами общая задача — обеспечить новое качество экономики, развитие отечественной промышленности».

Как и остальные отрасли (или виды экономической деятельности), в начале 90-х годов российская промышленность пережила полноценный трансформационный шок, который потребовал кардинального изменения в том числе и промышленной политики.

В советской экономике промышленная политика основывалась на государственном планировании и директивном управлении. Новая промышленная политика должна была строиться принципиально иначе.

Диалог между равноправными участниками разработки и реализации промышленной политики (государство, бизнес, научные и общественные организации и институты), согласование стратегий заинтересованных сторон, позволяющее им достигнуть поставленных целей, — вот основные принципы новой российской промышленной политики.

Соответственно, главным критерием эффективности промышленной политики должно было стать повышение конкурентоспособности компаний, а индикатором конкурентоспособности был

и остается рынок, спрос и предложение на рынке — внутреннем или внешнем (а не расчеты и прогнозы Госплана по объемам производства товаров — «план по валу», или позиция чиновников органов государственного управления, определивших по своему усмотрению приоритеты развития промышленности).

Именно компания отныне стала ключевым элементом для определения конкурентоспособности страны в целом. Несколько утрируя, можно сказать, что в современной экономике нет неконкурентоспособных отраслей, а есть неконкурентоспособные компании и отрасли, где абсолютное большинство компаний неконкурентоспособны, из чего и исходит современная промышленная политика.

При этом в России в девяностые годы сам термин «промышленная политика» практически исчез из сферы дискуссии на какое-то время из-за принципиального отказа органов власти от обсуждения возможности ее реализации.

Решение масштабной задачи трансформации перехода от государственной промышленности к рыночной во многом базировалось не на четкой стратегии, а на вере в «невидимую руку рынка», которая все расставит по своим местам (правда, спустя некоторое время государство «вернулось в промышленность» и вновь стало заметным игроком в значительной части сегментов, в том числе высокотехнологичных).

Поэтому к началу 2000-х годов одним из важных итогов усилий по выработке промышленной политики нового типа для ориентированного на развитие реального сектора бизнеса стало возвращение легитимности самому термину «промышленная политика» и его актуализация.

Причиной изменения подходов к государственной политике в сфере промышленности стало нарастание проблем экономического развития (низкий уровень накопления капитала и интенсивное старение основных производственных фондов, особенно в социальной и производственной инфраструктуре; усиление структурных деформаций в экономике вследствие опережающего развития нефтегазового сектора; низкий уровень технологического

развития; усиление межрегиональных и внутрирегиональных диспропорций; нарастающий дефицит квалифицированной рабочей силы).

20 лет назад, в 1999 г., Россия выбиралась из тяжелейшего кризиса, обернувшегося дефолтом, глубоким экономическим спадом, обесценением рубля, падением реальных доходов населения. Ответом на эти вызовы стали системные преобразования в экономике: были проведены пенсионная и налоговые реформы, приняты Трудовой, Земельный и Бюджетный кодексы, начались переговоры о присоединении России к ВТО и создании Таможенного союза.

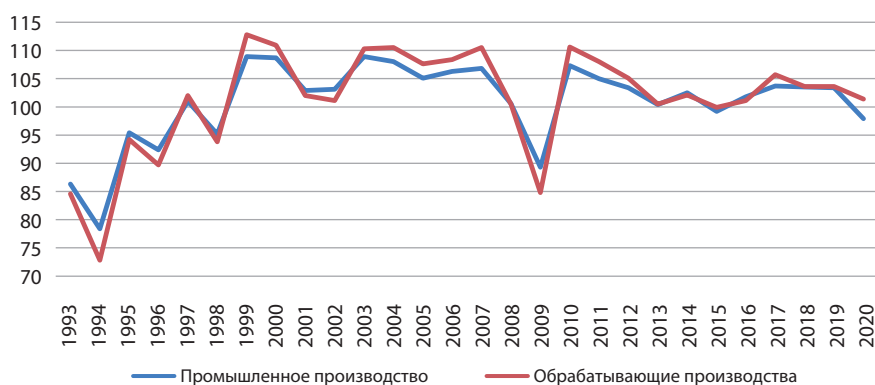
В условиях благоприятной конъюнктуры мировых цен на энергоносители в начале 2000-х был создан стабилизационный фонд, удалось радикально сократить госдолг — с 92,4 % ВВП в 1999 г. до 7,5 % в 2008 г. В 2004 г. Россия впервые получила инвестиционный рейтинг. За 10 лет к 2008 г. российский ВВП почти удвоился, прямые иностранные инвестиции выросли с \$14,3 млрд в 2001 г. до \$121,1 млрд в 2007 г., рубль существенно укрепился.

На этом позитивном экономическом фоне началось уже упомянутое усиление государства в промышленности и в целом в экономике. В 2007 году был создан ряд госкорпораций («Ростех», «Роснано», «Росатом» и другие), а также промышленные госкомпании в форме акционерных обществ. Кроме того, в нулевые было завершено формирование институционального фундамента рыночной экономики, произошел переход к цивилизованной практике ведения бизнеса; в страну пришли ключевые иностранные инвесторы, принеся с собой современные компетенции и технологии.

Положительная динамика развития экономики продолжалась вплоть до начала мирового финансового кризиса 2008–2009 годов. За 2008–2009 гг. падение темпов роста ВВП от пикового докризисного уровня до нижней отметки в мае 2009 г. превысило 11 %, чистый отток капитала за 2008–2009 гг. достиг \$200 млрд, курс доллара вырос с \$24,5/руб. до \$35,7/руб. В условиях повышения рисков кредитования и сжатия притока капитала из-за рубежа началось быстрое падение инвестиций в основной капитал, а затем и нехватка оборотных средств.

Властям пришлось переходить от политики «управления ростом благосостояния» к борьбе с кризисом и его последствиями. В банковскую систему было влито более 5 трлн руб., крупнейшим компаниям были предоставлены госгарантии, ВЭБу — средства для поддержки фондового рынка. Была снижена федеральная часть налога на прибыль (что позволило предприятиям сэкономить почти 500 млрд руб.), изменены правила амортизации, удалось предотвратить банкротство системообразующих предприятий. Вместе с увеличившимися расходами (примерно на 660 млрд руб. в 2009 г.) всего на бюджетное стимулирование в 2008–2009 г. власти потратили более 2 трлн руб.

Динамика промышленного производства (к предыдущему году, %)



Источник: Росстат

Весной 2009 г. цены на нефть вновь начали расти, а мировая экономика — восстанавливаться. Вслед за этим начался восстановительный рост и в России.

Новой тенденцией в регуляторике в этот период стал перевод в рамках ЕАЭС на наднациональный уровень ряда функциональных направлений промышленной политики, в частности технического

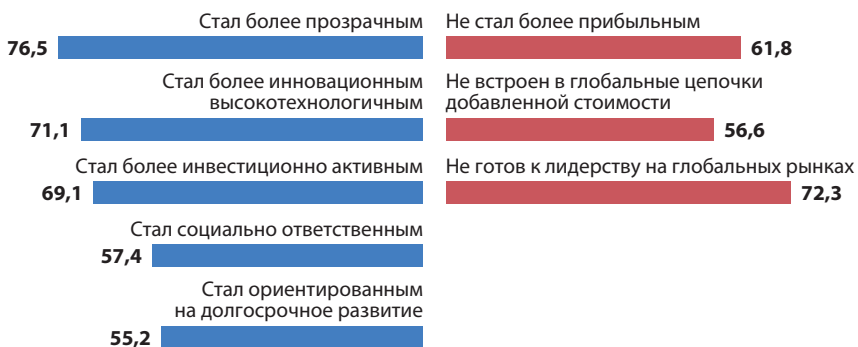
регулирования. Причем успешность данной работы позволила постепенно расширить сферу наднационального регулирования и на другие сегменты госуправления.

В 2014 г. экономика России столкнулась с новыми потрясениями — падение цен на нефть (с \$115,2/барр. в июне 2014 г. до \$45,1 в январе 2015 г., а в начале 2016 г. — до минимума с начала 2000-х — \$27,5/барр.), введение иностранных санкций из-за присоединения Крыма и ответных российских санкций, девальвация рубля (к концу 2014 г. курс снизился примерно вдвое). Уже в 2014 г. темпы роста экономики упали до 0,7 % с 3,7 % в 2012 г., произошел рекордный отток капитала, прямые иностранные инвестиции рухнули до минимума за весь постсоветский период.

На этом неблагоприятном фоне власти приняли решения, позволившие впоследствии сформировать эффективную систему стимулирования промышленного развития.

Несмотря на возврат промышленной политики в сферу дискуссий бизнеса и государства и принятие ряда стратегических документов (прежде всего, отраслевых), на протяжении многих лет говорить о собственно политике (или стратегии) не приходилось, так как все принимаемые решения носили недостаточно системный характер. Но в 2014 году ситуация радикально изменилась.

Российский бизнес за 30 лет (%):



Источник: опрос РСПП

Промышленная политика — одно из направлений государственной политики, где можно четко выделить событие, которое стало маркером для определения «до и после». Если в фискальной сфере таким рубежом стало принятие двух частей Налогового кодекса в 1998-м и 2000 годах, то в сфере промышленной политики это произошло намного позднее. Точкой полноценной институционализации стало принятие Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» в 2014 году, благодаря которому была заложена основа комплексной системы поддержки и развития промышленного производства.

Прежде чем описывать дальнейшую эволюцию промышленной политики с учетом российской практики, стоит определиться с ее образом в глазах государства и бизнеса.

Исходя из базового федерального закона, промышленная политика — это комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции.

Соответственно, в качестве задач промышленной политики зафиксированы следующие:

- 1) создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на федеральном уровне;
- 2) создание конкурентных условий осуществления деятельности в сфере промышленности по сравнению с условиями осуществления указанной деятельности на территориях иностранных государств;
- 3) стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности осуществлять внедрение результатов интеллектуальной деятельности и освоение производства инновационной промышленной продукции;

- 4) стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности рационально и эффективно использовать материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, обеспечивать повышение производительности труда, внедрение импортозамещающих, ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий;
- 5) увеличение выпуска продукции с высокой долей добавленной стоимости и поддержка экспорта такой продукции;
- 6) поддержка технологического перевооружения субъектов деятельности в сфере промышленности, модернизация основных производственных фондов, исходя из темпов, опережающих их старение;
- 7) снижение риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера на объектах промышленной инфраструктуры;
- 8) обеспечение технологической независимости национальной экономики.

Российский бизнес во многом (хотя и с некоторыми оговорками) согласен с такой постановкой вопроса.

Промышленная политика, по мнению компаний, — это... (опрос РСПП):



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

В меньшей степени для компаний промышленная политика — это протекционизм во внешней торговле, импортозамещение, внутренние запреты/ограничения или внедрение наилучших доступных технологий.

Но в целом можно констатировать, что взгляды государства и бизнеса на основные компоненты промышленной политики совпадают (что во многом объясняется готовностью Минпромторга России к содержательной дискуссии с бизнесом, прежде всего с РСПП).

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ

Только в 2004 г. промышленность была выделена из состава экономического ведомства и вместе с энергетическим комплексом передана в ведение Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации.

Именно тогда, еще до создания Министерства промышленности и торговли с его современной структурой и полномочиями (2008 г.) сформировалась практика регулярного взаимодействия министерства и Российского союза промышленников и предпринимателей — совместные выездные заседания Коллегии Минпромэнерго России и Правления РСПП, на которых рассматривались вопросы развития отдельных секторов. Это стало первым шагом в выстраивании эффективных формализованных механизмов обсуждения отраслевых стратегий развития и иных аналогичных документов. Да и дискуссия о развитии отрасли, например, деревопереработки, эффективнее проходит на ЦБК или мебельном производстве, нежели чем в кабинетах министерств и ведомств.

Промышленная политика — сфера, где количество разноуровневых стратегических документов было крайне велико, и выстраивание четкой системы (и даже иерархии) было необходимо.

Основные контуры системы стратегического планирования задает принятый при участии РСПП в 2014 г. Федеральный закон «О страте-

гическом планировании в Российской Федерации», который сменил Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

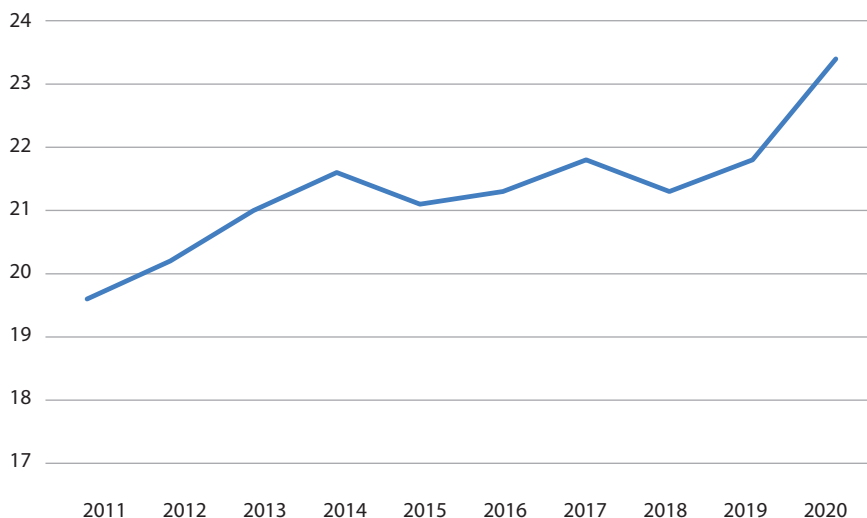
Закон зафиксировал и отчасти модифицировал систему стратегического планирования, определил виды стратегических и прогнозных документов, а также прямо предусмотрел необходимость общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования. Остановимся лишь на наиболее значимых и действующих сейчас блоках стратегических документов в промышленной сфере.

Прежде всего, это национальные проекты. Ключевой национальный проект для повышения конкурентоспособности промышленности — «Международная кооперация и экспорт», но практически все национальные проекты прямо или косвенно создают благоприятные условия для развития промышленных компаний («Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика Российской Федерации» и другие).

Второй блок — государственные программы: на системном уровне — программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», а также ряд отраслевых программ в секторах, имеющих высокую важность для обеспечения безопасности государства: «Развитие авиационной промышленности», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Развитие оборонно-промышленного комплекса».

Рабочие органы и компании-члены РСПП принимали участие в подготовке и обсуждении государственных программ Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 г.», «Развитие здравоохранения в Российской Федерации».

Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте (%)



Источник: Росстат

Третий блок — функциональные и отраслевые документы.

Распоряжением Правительства РФ от 6 июня 2020 года № 1512-р утверждена новая Стратегия развития обрабатывающей промышленности до 2024 года и на период до 2035 года. Документ предполагает ускорение технологического развития России, внедрение цифровых технологий в производство, рост конкурентоспособности экспортной продукции.

К 2024 году предусматривается выход на следующие показатели: увеличение количества компаний отрасли, осуществляющих инновации, до 50 % от их общего числа, повышение затрат на цифровизацию до 5,1 % от создаваемой валовой добавленной стоимости, рост производительности труда на средних и крупных предприятиях темпами не ниже 5 % в год, достижение объема экспорта про-

мышленной продукции в размере \$205 млрд в год, в том числе продукции машиностроения — \$60 млрд.

В стратегии детально рассматриваются приоритетные направления развития отраслей обрабатывающей промышленности, в том числе авиационной, судостроительной, электронной, медицинской, автомобильной, транспортного и сельскохозяйственного машиностроения, химического и нефтехимического комплекса. По итогам реализации стратегии рост индекса производства обрабатывающей промышленности должен составить 116 % к 2024 году, к 2035 году — 192 % (по сравнению с базовым 2019 годом). Это в свою очередь обеспечит опережающее развитие российской экономики, поможет увеличить доходы граждан и снизить уровень бедности.

За последние несколько лет были обновлены и отраслевые стратегии, а также утверждены стратегии развития новых, ранее не существовавших отраслей (Стратегия развития аддитивных технологий на период до 2030 года, Стратегия развития легкой промышленности Российской Федерации до 2035 года, Стратегия развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года, Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2035 года, Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, Стратегия развития отрасли редких и редкоземельных металлов Российской Федерации на период до 2035 года, Стратегия развития отрасли драгоценных металлов России на период до 2030 года, Стратегия развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегия развития индустрии музыкальных инструментов и звукового оборудования на период до 2030 года, Стратегия развития индустрии детских товаров на период до 2030 года и многие другие). Предложения отраслевых комиссий РСПП стали важной частью профильных стратегических документов.

Отдельное направление стратегических документов — вопросы, связанные с промышленной безопасностью. Указом Президента Российской Федерации от 06.05.2018 г. № 198 утверждены Основы

государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, которыми определяется система целей, задач, основных направлений и механизмов обеспечения государственной политики в области промышленной безопасности.

Распоряжением Правительства РФ от 17 сентября 2018 года № 1952-р утверждены планы реализации Основ государственной политики в области промышленной безопасности. Подписанным распоряжением утвержден план мероприятий по реализации Основ государственной политики в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу.

План предусматривает действия по последовательному снижению риска аварий на опасных производственных объектах, по совершенствованию подходов и методов государственного регулирования в этой области с учетом современных требований и условий.

В частности, предусматривается внесение изменений в законодательные акты по вопросам подтверждения компетентности работников опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений и объектов электроэнергетики. Будут внедрены дополнительные профессиональные программы повышения квалификации (профессиональной переподготовки) в области промышленной безопасности.

Предусмотрено также совершенствование нормативно-правового и методического обеспечения экспертизы промышленной безопасности. Это необходимо для повышения уровня независимости экспертов и экспертных организаций от заказчиков экспертизы.

В рамках реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198, РСПП готовил поправки в законодательство Российской Федерации в части внедрения системы дистанционного контроля промышленной безопасности и создания системы государственного мо-

ниторинга в области промышленной безопасности. В частности, компании-члены Комитета РСПП по промышленной безопасности принимают участие в эксперименте по внедрению дистанционной системы безопасности (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2415). Тестируемая система в онлайн-режиме обрабатывает и передает в контролирующие органы информацию о технологических процессах, состоянии противоаварийных систем и возможных рисках возникновения опасных ситуаций. Это поможет прогнозировать и предотвращать аварии, а также позволит отменить плановые проверки на производстве, снизив административную нагрузку на организации.

Не менее важной задачей промышленной политики является проблема незаконного оборота промышленной продукции. Незаконный оборот промышленной продукции обусловлен рядом внутренних и внешних факторов — структурой импорта, уровнем предпринимательской этики, эффективностью контроля и судебной системы, динамикой доходов населения, отсутствием эффективного общественного контроля, коррупционными рисками, неблагоприятной экономической ситуацией и другими факторами.

Распоряжением Правительства РФ от 5 декабря 2016 г. № 2592-р утверждена Стратегия по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в России на период до 2020 года и плановый период до 2025 года.

Противодействие незаконному обороту промышленной продукции важно не только для выстраивания «здоровой» конкурентной среды, предупреждения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, но и для бюджетной системы, которая ежегодно теряет значительные суммы таможенных и налоговых платежей, что в свою очередь сказывается на финансировании социальных программ и инвестиционных программ развития.

Цель Стратегии — сокращение объемов незаконного оборота промышленной продукции и его влияния на развитие экономики и социальной сферы страны. Основные задачи Стратегии:

- совершенствование организационного и нормативно-правового обеспечения деятельности в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в России;
- создание и реализация комплекса мер по предупреждению и пресечению незаконного оборота промышленной продукции на территории России и на территориях государств Евразийского экономического союза;
- разработка и внедрение единой системы мониторинга в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции;
- введение систем прослеживаемости промышленной продукции на всех этапах ее производства, переработки, перемещения, хранения и реализации.

Определены приоритетные отрасли промышленности для принятия мер по противодействию незаконному обороту продукции. В краткосрочной перспективе — пищевая, легкая, фармацевтическая, медицинская, автомобильная, авиационная промышленность и сельскохозяйственное машиностроение, в среднесрочной перспективе — топливная, химическая, электронная, кабельно-проводниковая промышленность, производство строительных материалов, индустрия детских товаров, машиностроение.

Предусмотренные Стратегией меры направлены на достижение соответствия государственного управления современным и перспективным вызовам и угрозам для экономики и социальной сферы, недопущение расширения нагрузки со стороны контролирующих органов на добросовестных участников рынка вследствие совершенствования системы государственного управления, поддержку отечественных производителей и стимулирование добросовестного поведения производителей и импортеров при предпринимательской деятельности, обеспечение государственной защиты интеллектуальной собственности.

Распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2018 года № 533-р был утвержден план первоочередных мероприятий по реализации

Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции.

В целях снижения объемов незаконного оборота промышленной продукции Планом, в частности, предусматривается расширение перечня товаров, подлежащих маркировке контрольными (идентификационными) знаками.

В План в том числе включены мероприятия по взаимодействию с государствами Евразийского экономического союза как в двустороннем формате, так и посредством подписания межправительственного соглашения о взаимодействии в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в рамках Евразийского экономического союза.

Реализация Стратегии позволила сократить объем незаконного оборота промышленной продукции на территории России в целом и по отдельным отраслям, повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности в части борьбы с незаконным оборотом промышленной продукции, создать единую систему мониторинга ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции.

В рамках мероприятий по противодействию незаконному обороту промышленной продукции Правительством РФ принят План мероприятий (дорожная карта) развития стандартизации на период до 2027 года.

Стратегический документ предусматривает выполнение около 50 мероприятий, направленных на адаптацию системы стандартизации Российской Федерации к решению целого ряда задач. Среди них — задачи промышленной модернизации, технологического обновления, развития научно-технического потенциала, повышения конкурентоспособности отечественной продукции и национальной безопасности страны.

Многие положения утвержденного Правительством документа были внесены в его окончательную редакцию по инициативе экспертов Комитета РСПП по промышленной политике и техническому регулированию.

Основными результатами реализации Плана мероприятий в сфере стандартизации станут:

- снижение до 7 лет среднего возраста документа по стандартизации в Федеральном информационном фонде стандартов;
- сокращение до 7 месяцев среднего срока разработки национального стандарта;
- увеличение до 57 % доли межгосударственных документов по стандартизации в фонде стандартов;
- увеличение до 75 % доли утверждаемых в течение года стандартов, разработка которых финансируется за счет внебюджетных источников финансирования и собственных средств предприятий малого и среднего бизнеса;
- перевод не менее 80 % документов фонда стандартов в машиночитаемый формат;
- достижение полноправного участия России в технических органах Международной организации по стандартизации (ИСО) и Международной электротехнической комиссии (МЭК), вхождение в группу государств-лидеров в международных организациях по стандартизации.

Из выступления Д.А. Пумпянского на заседании Комитета по промышленной политике и техническому регулированию РСПП 03.03.2021: «Сегодня правительство активно ведет разработку новой стратегии социально-экономического развития России. Стратегия определит пути решения задач, поставленных в июльском указе Президента России «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Базовое направление работы связано с выявлением, диагностикой и снятием различных барьеров и ограничений в деятельности ответственного промышленного комплекса — дополнительно к базовым результатам, достигнутым в рамках регуляторной гильотины. Активное экспертное участие бизнеса в указанном направлении необходимо самому бизнесу, востребовано правительством».

ГЛАВНЫЕ СОБЫТИЯ И ТРЕНДЫ В ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ ЗА 30 ЛЕТ

В рамках подготовки к тридцатилетию РСПП был проведен опрос членов Российского союза, в рамках которого они выделили 10 главных событий в сфере промышленной политики.

Главные события и тренды в промышленной политике за 30 лет

1. Реализация политики импортозамещения
2. Присоединение России к ВТО
3. Усиление роли государства в промышленности
4. Цифровая трансформация
5. Принятие Федерального закона «О промышленной политике в РФ»
6. Внесение принципиальных изменений в законодательство о техническом регулировании и стандартизации
7. Внедрение наилучших доступных технологий
8. Принятие Федерального закона «Об электроэнергетике» и формирование современной модели рынков электрической энергии и мощности
9. Утверждение национальных проектов в области международной кооперации и экспорта, производительности труда
10. Утверждение критериев для признания промышленной продукции произведенной на территории РФ
11. Создание системы инструментов и сети институтов развития

Реализация политики импортозамещения

Несмотря на неоднократно обсуждавшуюся задачу отвоевывания российского (и зарубежного) рынка у иностранных компаний, к полноценной реализации политики импортозамещения в Российской Федерации приступили лишь в 2014 году под давлением уже упоминавшихся внешних обстоятельств.

План содействия импортозамещению в промышленности был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2014 г. № 1936-р. В развитие данного плана были приняты:

- 24 отраслевых плана (в т. ч. 22 — Минпромторгом России, 1 — Минэнерго России, 1 — Минсельхозом России);
- 78 региональных планов импортозамещения;
- корпоративные планы импортозамещения, принятые государственными корпорациями, государственными компаниями, хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия государства превышает 50 %.

Основная задача — создать условия для замещения российскими производителями критичной с точки зрения импорта продукции. В начальный период введения иностранных санкций против РФ именно запрет на поставки техники, оборудования, технологий оказался наиболее «травмирующим» последствием для российских компаний — все участвовавшие в опросе РСПП (сентябрь 2014 г.) компании указывали на этот факт.

Поддержка импортозамещающим проектам оказывалась с помощью стандартных инструментов государственной промышленной политики (субсидирование НИОКР, капитальных вложений, части затрат на техническое перевооружение и модернизацию основных фондов, стимулирование спроса на готовую продукцию).

С целью создания устойчивого спроса на продукцию российского производства в 2014–2015 гг. Правительством Российской Федера-

ции был направлен ряд директив представителям интересов Российской Федерации в советах директоров акционерных обществ с государственным участием по вопросу осуществления закупок. Также Правительство рекомендовало акционерным обществам топливно-энергетического комплекса с государственным участием внести изменения в закупочную политику в части возможности заключения долгосрочных контрактов с российскими поставщиками под гарантированные объемы поставок будущих периодов оборудования, не имеющего аналогов в России, при условии освоения производства данного оборудования.

4 августа 2015 года на заседании Правительства Российской Федерации принято решение о создании Правительственной комиссии по импортозамещению. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 года № 785 «О создании правительственной комиссии по импортозамещению» и распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 года № 1492-р, которым утверждается состав комиссии, были подписаны премьер-министром Дмитрием Медведевым. В структуре комиссии созданы две подкомиссии: по вопросам гражданских отраслей экономики и по вопросам оборонно-промышленного комплекса. От Российского союза промышленников и предпринимателей в состав подкомиссии по гражданским отраслям вошел Президент Союза А.Н. Шохин.

В рамках политики импортозамещения постановлением Правительства РФ от 17 июля 2015 года № 719 устанавливаются критерии отнесения промышленной продукции к промышленной продукции, не имеющей аналогов, произведенной в России. К ним относятся:

- отсутствие на территории России производства этой продукции;
- отличие определенных постановлением параметров этой продукции от параметров произведенной в России промышленной продукции.

Также установлены требования, предъявляемые к промышленной продукции для ее отнесения к продукции, произведенной на территории России. Утвержденные критерии и требования будут исполь-

зоваться в целях применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, а также в целях установления условий, запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранных государств или группы иностранных государств.

Из выступления Д.В. Мантурова, министра промышленности и торговли РФ, на съезде РСПП 2016 г.: «Выполнение программы импортозамещения призвано не только увеличить долю отечественных товаров внутри страны, но и в целом повысить их качество и конкурентоспособность на глобальном рынке. Поэтому мы делаем упор на развитие экспорта, высокотехнологичной продукции».

Распоряжениями Правительства от 29 декабря 2015 года № 2744-р и от 31 декабря 2015 года № 2781-р, постановлением Правительства от 29 декабря 2015 года № 1485 продолжается выработка нормативной базы утвержденного механизма импортозамещения. Принятыми документами утверждаются перечни отдельных видов продукции машиностроения для реализации инвестиционных проектов, закупки которой не могут быть произведены заказчиками и юридическими лицами без согласования с Правительственной комиссией по импортозамещению, а также правила определения цены единицы такой продукции.

Так, по состоянию на 2016 г. перечень перспективных потребностей в продукции машиностроения, соответствующей утвержденным критериям, насчитывал 142 позиции, перечень отдельных видов машиностроительной продукции для согласования закупок за пределами РФ — 139 позиций, в этом же году в Реестр крупных инвестиционных проектов, реализуемых отдельными видами юридических лиц с государственной поддержкой в объеме, установленном Правительством Российской Федерации, были включены 7 инвестиционных проектов (из 29 рассмотренных правительственной комиссией), в т. ч. проекты «Приобретение тягового подвижного состава», «Развитие и обновление железнодорожной инфраструктуры на под-

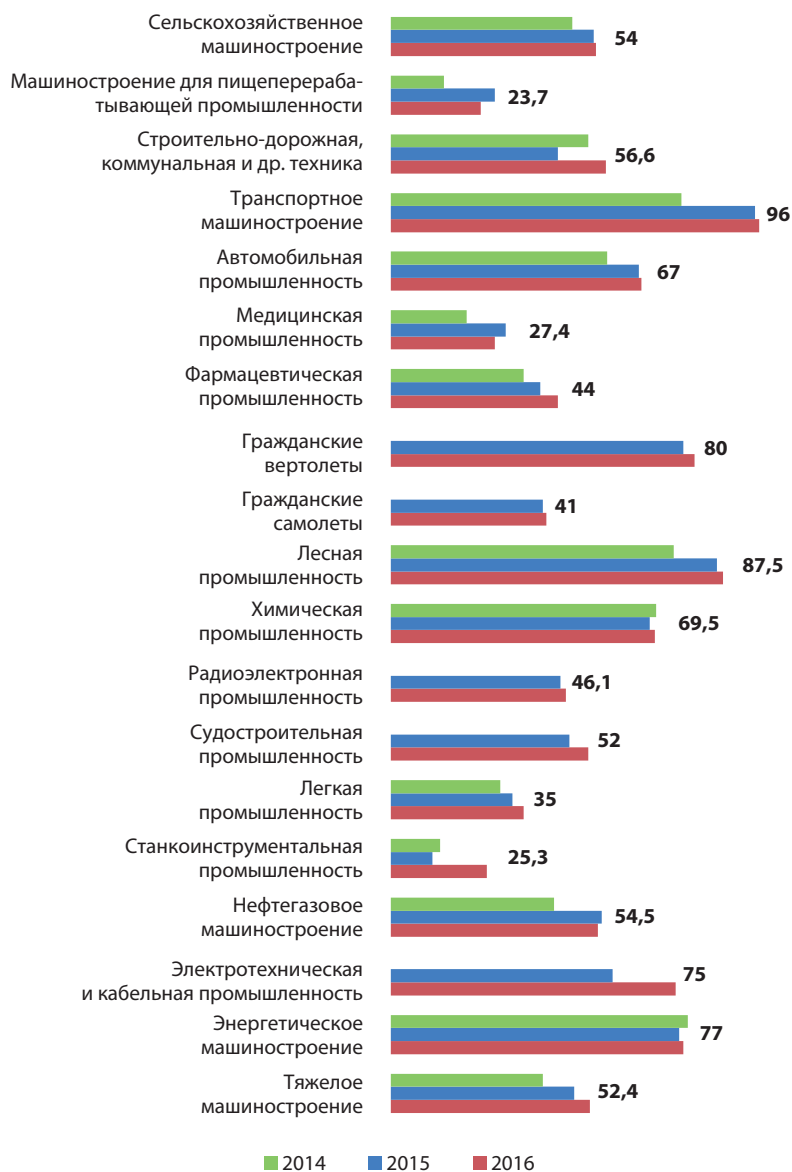
ходах к портам Азово-Черноморского бассейна», «Развитие железнодорожной инфраструктуры Московского транспортного узла, 1-й этап», реализуемые ОАО «РЖД», «Обустройство газового месторождения Каменномыское-море», реализуемый ПАО «Газпром», «Инвестиционный проект по строительству свиноводческих комплексов мощностью 79 тыс. тонн мяса свинины в живом весе в год», реализуемый ООО «РУСАГРО-ПРИМОРЬЕ» и др.

Кроме того, в тот период Правительством Российской Федерации были утверждены постановления, устанавливающие запрет или ограничения на закупки иностранных товаров для обеспечения государственных нужд по следующим категориям товаров:

- отдельных видов радиоэлектронной продукции;
- отдельных видов товаров машиностроения;
- товаров легкой промышленности;
- пищевых продуктов;
- программного обеспечения;
- медицинских изделий;
- лекарственных препаратов;
- товаров для нужд обороны страны и безопасности государства.

Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 496-ФЗ были уточнены полномочия координационного органа Правительства России — Правительственной комиссии по импортозамещению при согласовании закупок, осуществляемых юридическими лицами, реализующими инвестиционные проекты с государственной поддержкой, стоимость которых превышает 500 млн рублей, при условии включения таких проектов в реестр инвестиционных проектов, а также закупок, осуществляемых заказчиками — государственными корпорациями, государственными компаниями, хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации превышает 50 %, и их дочерними хозяйственными обществами.

Доля отечественной продукции в потреблении по гражданским отраслям промышленности, %



Источник данных: Минпромторг

Внесенными изменениями был снижен порог инвестиций, начиная с которого на юридических лиц, реализующих инвестиционные проекты с государственной поддержкой (госгарантии, субсидии, средства Внешэкономбанка, Фонда национального благосостояния), распространяются особенности, установленные Федеральным законом № 223-ФЗ.

В рамках политики импортозамещения постановлением Правительства РФ от 31 марта 2017 года № 382-13 внесены изменения в государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Подписанным постановлением утверждена новая редакция госпрограммы, в ее структуру интегрированы отдельные мероприятия приоритетных проектов, определенных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам:

- «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» (паспорт приоритетного проекта утвержден по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 года);
- «Международная кооперация и экспорт в промышленности» (паспорт приоритетного проекта утвержден по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 года);
- «Вузы как центры пространства создания инноваций» (паспорт приоритетного проекта утвержден по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 25 октября 2016 года).

Кроме того, изменено количество подпрограмм, актуализирован состав целевых показателей (индикаторов) госпрограммы, внесены изменения в цели, задачи, плановые значения целевых показателей (индикаторов) на период 2017–2019 годов, а также в составы и параметры основных мероприятий госпрограммы.

В частности, в госпрограмму включена подпрограмма «Развитие производства средств производства». Новая редакция госпрограммы обеспечивает поддержку производства станкостроительного оборудования и других средств производства на всех этапах жизненного цикла продукта — разработка, организация серийного производства, опытно-промышленная эксплуатация и сбыт, включая поддержку научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет уже действующего инструментария (постановление Правительства от 30 декабря 2013 г. № 1312).

В целях поддержки организации серийного производства станкоинструментальной продукции в подпрограмму был заложен механизм предоставления льготных целевых займов по программе «Станкостроение» Фонда развития промышленности.

Эффективность реализованных мер косвенно подтверждается сокращением доли бюджетных средств в структуре финансирования проектов, реализующих отраслевые планы импортозамещения, с 22 % в 2015 году до 11,3 % в 2020 году.

Результативность введенных мер по поддержке российских производителей также заметна на примере закупок по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Объемы закупок импортной продукции в денежном выражении сократились: по подсчетам Минпромторга России, закуплено отечественной продукции на 17 млрд рублей за счет выявления российских аналогов вместо импортных, что составляет 20 % в денежном выражении.

По итогам расчета видимой доли потребления в гражданских отраслях, включенных в План содействия импортозамещению в промышленности, наибольшая доля российской продукции в потреблении в 2019 г. достигнута:

- в транспортном машиностроении (88 %);
- в автомобильной промышленности (61,3 % — в денежном выражении, 85 % — в шт.);
- лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (80,7 %);

- энергетическом машиностроении (78,7 %);
- электротехнической и кабельной промышленности (78,1 %).

Следующий этап пересмотра/актуализации стратегических планов, нормативной правовой базы в сфере импортозамещения пришелся на 2020–2021 гг., и в настоящий момент он продолжается.

Присоединение России к ВТО

21 июля 2012 года Президент РФ Владимир Путин подписал Федеральный закон «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». С 22 августа 2012 года Россия официально стала 156-й страной-членом ВТО.

Завершение затянувшихся на долгие годы формальных процедур присоединения России к Всемирной торговой организации явилось одним из важнейших событий для предпринимательского сообщества, меняющих правила игры для российских компаний как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

Российский союз промышленников и предпринимателей принимал активное участие в обсуждении условий присоединения к ВТО.

Проводились консультации для предприятий и организаций ведущих отраслей промышленности по разъяснению условий членства России в ВТО, включая регулирование торговли товарами; регулирование торговли услугами; регулирование торговли сельскохозяйственной продукцией; меры защиты внутреннего рынка в рамках Права ВТО; органы по разрешению торговых споров и особенности их деятельности. Также проводились консультации по вопросам адаптации отраслей российской экономики к работе в условиях ВТО.

Предложения РСПП были учтены при подготовке Плана действий Правительства РФ по обеспечению адаптации отраслей и регио-

нов Российской Федерации к работе в условиях ВТО, программы поддержки наиболее уязвимых отраслей промышленности в условиях ВТО.

Правительство России активно изучало возможности оказания поддержки отдельным отраслям при вступлении в ВТО. «Здесь нужно посмотреть, насколько негативно влияет на производителей внутри страны уровень таможенной тарифной защиты. Если такого негативного влияния нет, а производитель будет находиться в тех же условиях, что и до июля 2012 года, то это просто желание дополнительной поддержки. Не думаю, что это справедливо», — рассуждал в то время первый вице-премьер Игорь Шувалов.

Несмотря на важность факта присоединения России к ВТО, основная работа после этого только началась — защита интересов российского бизнеса требует регулярной и кропотливой деятельности государства и бизнеса, включая обеспечение защиты интересов национальной экономики на основе Права ВТО, а также эффективное применение специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в целях защиты внутреннего рынка.

Есть и другая сторона — присоединение к ВТО сузило возможность предоставления мер поддержки. Даже абсолютно соответствующие правилам ВТО стимулирующие меры регулярно вызывают вопросы (инициируемые нашими конкурентами).

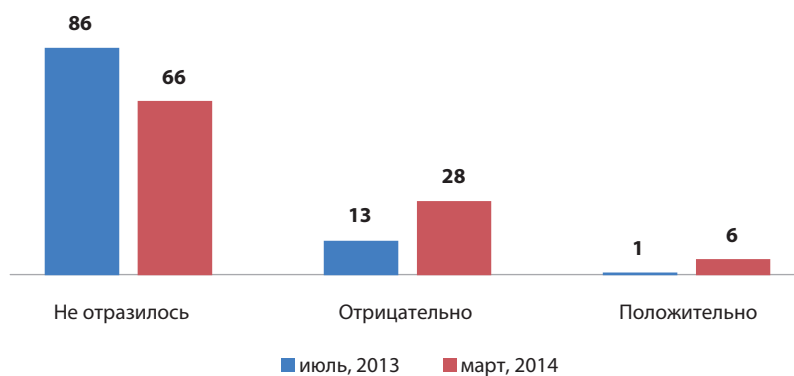
Через полтора года после присоединения к ВТО в марте 2014 г. РСПП провел опрос «О развитии отечественного бизнеса и создании условий для его международной конкурентоспособности в рамках ВТО».

Согласно результатам, присоединение России к ВТО не отразилось на деятельности 65,9 % компаний, принявших участие в опросе. 28 % респондентов указали, что влияние данного события было отрицательным, а для 6,1 % компаний оно было положительным.

Ранее, в июле 2013 года компании-члены РСПП уже отвечали на вопрос, каким образом повлияло на их деятельность присоединение к ВТО — это была первая попытка оценить, как присоединение к ВТО повлияло на российский бизнес. По сравнению с июльскими

данными 2013 года через 8 месяцев доля респондентов, выбравших вариант «присоединение России к ВТО оказало отрицательное влияние», выросла на 15 %. В то же время сократилась доля организаций, на деятельности которых присоединение к ВТО не отразилось никаким образом.

Как присоединение России к ВТО отразилось на деятельности предприятия (%)



В ходе опроса компании отметили, какие произошли изменения на внутреннем рынке в связи с присоединением России к ВТО, а также оценили степень их влияния.

Наиболее значимыми изменениями для российского бизнеса стали:

- усиление роли международных стандартов на внутреннем рынке РФ;
- увеличение давления импортных товаров;
- сокращение поддержки в рамках государственных программ субсидирования;
- усиление конкуренции на рынке услуг со стороны иностранных поставщиков.

Повышение открытости информации о торговой политике, рост притока иностранных инвестиций, снижение стоимости импортного сырья и комплектующих практически не оценивались российским бизнесом как более-менее значимые последствия присоединения России к ВТО.

Меньшинство компаний применяет в своей деятельности инструменты торговой политики (защита рынка и поддержка производителей в правовых рамках ВТО), а если и применяет, то речь идет, прежде всего, о субсидиарной поддержке.

При этом нельзя сказать, что российские компании после вступления страны в ВТО не сталкиваются с барьерами при экспорте продукции. К ключевым барьерам можно отнести наличие национальных программ субсидирования в странах-импортерах, технические барьеры и тарифные меры (таможенные пошлины), меры торговой защиты (антидемпинговые, специальные защитные, компенсационные), санитарные и фитосанитарные меры (хотя последние и в меньшей степени, чем остальные).

Три четверти всех опрошенных компаний считают, что ВТО — это инструмент снятия торговых барьеров, тогда как 25,4 % респондентов воспринимают ВТО как угрозу обжалования российских мер поддержки промышленности.

Усиление роли государства в промышленности

В рамках специального анкетирования членов РСПП, приуроченного к 30-летию Союза, большинство опрошенных компаний (59,8 %) охарактеризовали сложившуюся структуру экономики, которая

сформировалась за постсоветский период, как государственный капитализм.

Более того, применительно к промышленности из всех значимых событий и трендов за постсоветский период компании ставят на второе место создание госкорпораций.

В 90-х и начале 2000-х годов государство достаточно активно сокращало свою долю в экономике и, в том числе, в промышленности. В середине 2000-х годов наметился обратный тренд.

Различные методологии дают разные цифры, но во многом можно ориентироваться на оценки ФАС России. Перед кризисом 1998 года доля государства в экономике России составляла примерно 25 %, в 2008 году — 40–45 %, к 2013 году она превысила 50 % и после этого не сокращалась (аналогичные оценки давала в 2019 году и Счетная палата Российской Федерации — 47–48 %). Совокупная доля госкорпораций в экономике России составляет, по различным оценкам, 7–10 % ВВП.

По оценке ФАС России, доля государства в экономике России: в 1998 году — 25 %, в 2008 году — 40–45 %, с 2013 года — более 50 %.

Именно в середине 2000-х годов государство от создания правил игры перешло к активной «игре на поле». В 2006 году было создано Открытое акционерное общество «Объединенная авиастроительная компания». Цель создания — сохранение и развитие научно-производственного потенциала авиастроительного комплекса Российской Федерации, обеспечение безопасности и обороноспособности государства, концентрация интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов для реализации перспективных программ создания авиационной техники.

В 2007 году были оформлены еще 3 ключевые структуры в сфере промышленности. Акционерное общество «Объединенная судостроительная корпорация» учреждено 21 марта 2007 года в соот-

ветствии с указом Президента России В.В. Путина № 394. 23 ноября 2007 года Президентом России был подписан Федеральный закон № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», а 1 декабря 2007 года — закон о создании Госкорпорации «Росатом». В ГК «Ростех» входит и АО «Объединенная двигателестроительная корпорация».

Государство вернуло себе ведущую роль в высокотехнологичных секторах, во многом связанных с обеспечением безопасности и технологической независимости страны. Вместе с тем, есть риск негативного влияния «засилья» государства на состояние конкуренции, уже частично реализовавшийся, особенно на тех рынках, где успешно развиваются частные игроки. Кроме того, государство — не самый активный инвестор, на него приходится 19,1 % инвестиций в основной капитал.

Как отметил председатель Счетной палаты РФ Алексей Кудрин, большинство российских компаний с госучастием менее пластичны в плане управления: они сильно зависят от бюрократической машины, в состав их советов директоров зачастую входят чиновники, в числе которых «мультиуправленцы», представляющие интересы государства одновременно в 20 и более компаниях, что негативно сказывается на скорости принятия решений и постановке прорывных целей.

Увеличение доли частного сектора в промышленности — одно из приоритетных направлений работы РСПП.

В 2020 г. РСПП подготовил обзор инвестиционной активности крупнейших частных компаний. Были проанализированы инвестиционные расходы более пятидесяти организаций, занятых в различных отраслях экономики, — пищевой промышленности, химической промышленности, в лесной и деревообрабатывающей промышленности, в черной и цветной металлургии, в строительном, добываю-

щем, транспортном, энергетическом и торговом секторах, в рыбном хозяйстве. Для чистоты эксперимента были исключены данные компаний с государственным участием и компаний нефтегазового сектора. Также не учитывались инвестиции компаний за счет бюджетных средств (любого уровня) и институтов развития. На базе полученных данных были сделаны следующие выводы.

1. За последние 20 лет объем инвестиций только опрошенных РСПП компаний превысил 10 трлн рублей.
2. На долю компаний-участниц обзора приходится более 7 % валового объема инвестиций в основной капитал в экономике в период с 2016-го по 2019 годы.
3. Объем инвестиций 50 крупнейших компаний, предоставивших данные для обзора, превышает 45 % в сопоставлении с объемом всех инвестиций, осуществляемых за счет бюджетных средств.
4. Компании, представляющие отдельные отрасли, наращивали объемы инвестиций во много раз быстрее, чем это происходило в секторе в целом. Средние темпы прироста инвестиций компаний РСПП, занятых в черной металлургии, — 34,2 %, тогда как по отрасли темпы составили лишь 6,7 %. В деревообрабатывающей промышленности соотношение составило 44,7 % против 31 %, в машиностроении — 43,9 % против 13,8 %. Таким образом, инвестиции рассматриваемых в обзоре организаций за 2016–2019 годы в ряде секторов составляют более 30 % от всех инвестиционных вложений внутри отрасли, к которой они принадлежат.

Главный результат проведенного анализа — крупный бизнес активно инвестирует средства в развитие производства, несмотря на новые вызовы и кризис в мировой экономике, и в дальнейшем готов активно участвовать в реализации национальных целей развития. А поскольку только в РСПП входят тысячи организаций, сотни крупнейших компаний, то есть основания утверждать, что основополагающую роль в российской экономике и, в частности, в промышленности все же продолжает играть именно частный бизнес.

Но есть и позитивные кейсы усиления роли государства в промышленности, особенно при формировании «правил игры». На протяжении многих лет при понимании, что для роста инвестиций в промышленное строительство необходима кардинальная реформа нормативной базы этой отрасли, государство де-факто самоустранилось от этой важнейшей работы. Только в 2020 году благодаря конструктивному взаимодействию РСПП и Минстроя России удалось запустить долгожданную реформу.

Пумпянский Д.А.: «Благодаря совместной работе РСПП с Минпромторгом, Минтрансом, Минэнерго и рядом других министерств в рамках регуляторной гильотины уже удалось отменить часть устаревших нормативов без принятия новых обязательных документов, так называемых «строительных норм», которые обсуждались достаточно продолжительное время».

Принятие Федерального закона «О промышленной политике в РФ»

Задача подготовки закона о промышленной политике неоднократно ставилась РСПП. Российский союз участвовал в подготовке и обсуждении нескольких вариантов законопроектов, в том числе на площадке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Решить поставленную задачу удалось лишь в 2014 г., когда при активном участии РСПП на площадке Минпромторга России был подготовлен принятый 31 декабря 2014 года Федеральный закон № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», а затем и пакет необходимых подзаконных актов.

Многочисленным законопроектам в сфере промышленной политики (проекты федеральных законов «О промышленной политике в Российской Федерации» (И.Н. Руденский, Е.В. Панина, В.Ф. Звагельский, И.Н. Игошин, А.Е. Карпов, В.В. Климов), «О промышленной политике и промышленном развитии Российской Федерации» (С.В. Собко), «О национальной промышленной политике в Российской Федерации») не удалось добиться полноценной поддержки бизнеса во многом из-за системных проблем.

Даже с определением промышленности были проблемы — использовавшаяся в ряде законопроектов конструкция «Промышленная деятельность — совокупность видов экономической деятельности в сфере материального производства, за исключением сельскохозяйственного производства и строительства» вряд ли может считаться удачной и с правовой, и с экономической точек зрения.

Законопроект, подготовленный на площадке Минпромторга России, предполагал изменение подхода к формированию промышленной политики, был не рамочным (в отличие от своих многочисленных предшественников), а системным (и одновременно практичным), не только определяющим цели и задачи, но и фиксирующим наиболее значимые инструменты промышленной политики как на федеральном, так и региональном уровне.

Огромное количество проведенных обсуждений на публичных площадках позволило сделать документ достаточно четким и содержательным с точки зрения предлагаемых инструментов и механизмов стимулирования модернизации и повышения конкурентоспособности российской промышленности.

Что важно, практически все замечания, которые давал РСПП, были учтены. Первая версия законопроекта серьезно критиковалась предпринимательским сообществом за неконкретность, неудачные формулировки и термины, например, «социально-инфраструктурные меры», неопределенность сферы применения законопроекта, отсутствие важных для бизнеса элементов политики стимулирования модернизации российской промышленности — только ста-

вилась проблема нехватки квалифицированных кадров, но ее решение не предлагалось.

Существующая система строится вокруг комплекса мер по нескольким направлениям — от защиты инвестиций до информационной, кадровой и локализационной политики.

Сформированы и внедрены механизмы специальных инвестиционных контрактов, фонды развития промышленности на федеральном и региональном уровнях, субсидиарные меры поддержки, ориентированные на привлечение частных инвестиций в промышленность, создана инфраструктура поддержки экспорта, развернута планомерная работа по определению понятия «российский продукт» и реализации соответствующей системы подтверждения.

Принятие Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» свидетельствует о формировании стратегических приоритетов в промышленной политике России. Федеральным законом определяются цели, задачи и принципы промышленной политики, круг участников ее формирования и реализации, регламентируются полномочия Правительства России, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере промышленной политики.

Законом предусматривается возможность финансовой поддержки субъектов деятельности в сфере промышленности государственными фондами развития промышленности, в том числе создаваемыми совместно с организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности.

В целях автоматизации процессов сбора, обработки информации, необходимой для обеспечения реализации промышленной политики, повышения эффективности обмена информацией о состоянии промышленности и прогнозе ее развития создается государственная информационная система промышленности.

Кроме того, законом регламентируются особенности специального инвестиционного контракта, по которому инвестор обязуется

создать либо модернизировать производство промышленной продукции, а власти РФ — осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности. На весь срок действия специального инвестиционного контракта инвестору гарантируется стабильность совокупной налоговой нагрузки, режима и обязательных требований.

Законом также предусматриваются применение мер стимулирования деятельности в сфере промышленности к управляющим компаниям или резидентам индустриальных парков, а также применение таких мер в отношении промышленных кластеров.

Несмотря на небольшой срок действия закона, удалось запустить и обеспечить эффективное функционирование большинства мер, предусмотренных федеральным законом. Начал работу Фонд развития промышленности (представители РСПП входят в управляющие и рабочие органы Фонда) и региональные фонды развития промышленности, были заключены специальные инвестиционные контракты.

Комитеты и отраслевые Комиссии РСПП очень активно работали на этапе принятия подзаконной базы ФЗ-488, а также утверждения Стратегий развития отдельных отраслей промышленности. Все предложения бизнес-сообщества по проектам отраслевых стратегий доводились до Минпромторга России и во многом нашли свое отражение в тексте утвержденных Правительством Российской Федерации стратегий.

В.П. Евтушенко: «Был, наконец, принят Закон о промышленной политике, который живет большой жизнью — до сих пор получают развитие формы и механизмы промышленного развития, такие, например, как кластеры, особые экономические зоны и специальные инвестиционные контракты. ...Более того, этот закон послужил своеобразной моделью для совершенствования правового регулирования всей экономики».

Внесение принципиальных изменений в законодательство о техническом регулировании и стандартизации

Начнем с главного позитивного итога 30 лет — по мнению опрошенных РСПП компаний, национальная система аккредитации обеспечивает достоверность результатов сертификации и декларирования продукции (64,9 % компаний), а доля фальсифицированной продукции на рынке за прошедшие годы уменьшилась (68,5 %).

Здесь крайне велика роль Российского союза промышленников и предпринимателей, который является одной из основных движущих сил реформы системы технического регулирования и стандартизации в Российской Федерации.

РСПП удалось обеспечить участие в реформе широких кругов предпринимательского сообщества, стать выразителем консолидированной точки зрения бизнеса по вопросам технического регулирования и стандартизации, результативно отстаивать ее во властных структурах.

Работа в этом направлении началась после принятия в 2002 г. Федерального закона «О техническом регулировании». По инициативе РСПП в данный закон начиная с 2007 г. был внесен целый ряд существенных поправок и дополнений, позволивших привести его в соответствие с Новым подходом Европейского союза и международной практикой, рекомендованной Европейской экономической комиссией ООН.

РСПП был инициирован ряд важных изменений и дополнений в смежное законодательство. В частности, в Налоговом кодексе было закреплено положение, позволяющее относить затраты предприятий на разработку национальных стандартов к затратам на производство товаров и услуг, то есть на себестоимость выпускаемой продукции. Были внесены поправки в Кодекс РФ об административных нарушениях: установлена ответственность за невыпол-

нение требований технических регламентов и недобросовестную сертификацию.

РСПП принимал активное участие в подготовке Федерального закона «Об обеспечении единства измерений» (2008 г.) и принятого в 2013 г. Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

На необходимости разработки закона «О стандартизации в Российской Федерации» РСПП настаивал с 2007 г. Союз фактически является инициатором его подготовки, принял активное участие как в разработке законопроекта, так и в организации его широкого общественного обсуждения. Принятие данного закона явилось важнейшим этапом формирования современной национальной системы стандартизации и технического регулирования в России. Принятие закона позволило, в частности, делать ссылки на стандарты в нормативных правовых актах. Общее количество таких ссылок достигло 250.

Во многом благодаря усилиям Межотраслевого совета по прикладной метрологии и приборостроению при Комитете РСПП была утверждена Стратегия развития обеспечения единства измерений в Российской Федерации на период до 2025 г. и план мероприятий по ее реализации.

При участии РСПП велась подготовка технических регламентов сначала в Российской Федерации, а затем, с передачей полномочий в сфере технического регулирования на наднациональный уровень, техрегламентов Таможенного союза и Евразийского экономического союза. В настоящий момент эта работа продолжается.

Комитетом РСПП при поддержке Росстандарта создан Координационный совет председателей национальных и межгосударственных технических комитетов по стандартизации в области цифрового развития. Основной задачей Совета является координация работ технических комитетов по формированию планов национальной, межгосударственной и международной стандартизации и их практической реализации.

Из выступления Д.В. Мантурова на съезде РСПП 2018 г.: «Вся создаваемая (цифровая) инфраструктура не сможет работать системно, пока не будет сформирована единая база стандартов. ...Важнейшей задачей — здесь мы рассчитываем на экспертизу РСПП — является обеспечить гармонизацию этих национальных стандартов с международными. Это позволит, во-первых, развивать кооперацию с мировыми цифровыми лидерами, а во-вторых, без лишних расходов на омологацию и сертификацию экспортировать продукцию и услуги, создаваемые в результате перехода на новый технологический уклад».

Совместно со специалистами стран ЕАЭС эксперты РСПП решают актуальные вопросы практического применения технических регламентов ЕАЭС, готовят изменения и дополнения в уже действующие документы.

30 декабря 2020 года принят Федеральный закон № 523-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации». Документ разрабатывался Минпромторгом России и Росстандартом с привлечением Комитета по промышленной политике и техническому регулированию. Принятые изменения законодательно закрепляют новую задачу, ориентируя применение инструментов стандартизации в целях разработки и внедрения передовых технологий, в т. ч. цифровых технологий, достижения и поддержания технологического лидерства Российской Федерации в высокотехнологичных (инновационных) секторах экономики. Также в целях автоматизации работ по стандартизации и обеспечения их прозрачности изменения предусматривают обязательность на всех этапах разработки документов по стандартизации — от их планирования до редактирования — использование информационной системы в сфере стандартизации, которая является государственным информационным ресурсом.

Пумпянский Д.А.: «Без тесной координации промышленной политики и технического регулирования, синхро-

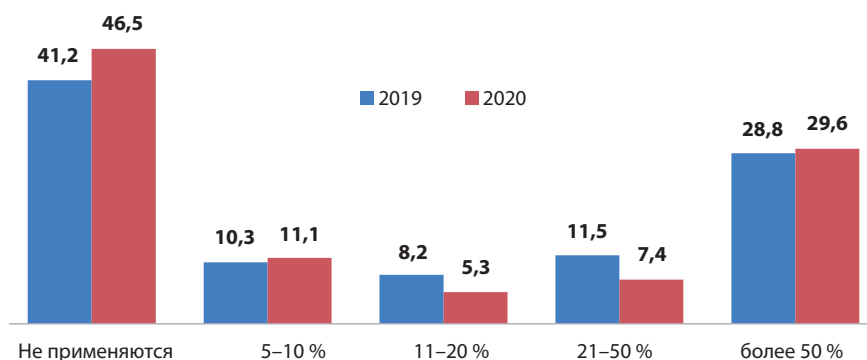
низации подходов к общей проблематике невозможно создать серьезную базу для экономического роста и проведения сбалансированной промышленной политики в России в среднесрочной и долгосрочной перспективах).

Интересно, что ситуация с применением европейских или иных международных стандартов за прошедшие годы практически не поменялась.

29,6 % компаний производят более половины продукции с применением европейских или иных международных технических стандартов. Большинство — 46,2 % организаций — не используют международные технические стандарты в работе.

Промежуточные варианты, когда от 5 до 50 % продукции компании изготавливается с применением международных техстандартов, отметили 23,8 % респондентов.

Часть продукции компании, которая производится с применением европейских или иных международных технических стандартов, %



Две трети компаний-субъектов малого бизнеса не применяют в своей работе европейские или иные международных технические

стандарты. Среди средних и крупных предприятий доля этого ответа не превышает 40 %. Представители организаций среднего размера скорее склонны к оценке «20–50 %». Крупные компании значительно чаще остальных указывали, что более половины их продукции производится в соответствии с европейскими или иными международными техническими стандартами.

Подавляющее большинство представителей бизнеса — 85 % респондентов, прошедших регистрацию на форум «Техническое регулирование как инструмент евразийской интеграции», убеждено, что разработка стандартов помогает в продвижении на рынке инновационной продукции, а обязательное применение национальных и межгосударственных стандартов на продукцию повышает ее безопасность и качество. Чуть отличается распределение оценок бизнеса при ответе на вопрос, способствует ли обязательная сертификация защите ответственных производителей. Доля положительных оценок составила 72,7 %.

Внедрение лучших доступных технологий

Многие годы в приоритете промышленности стояли целевые показатели — произвести больше руды, стали, продуктов нефтехимии и т. д. Такой подход привел к нарушению хрупкого баланса экосистемы, которое в конечном итоге отразилось на качестве жизни населения всего мира. Но сегодня для минимизации вреда окружающей среде и укрепления своих позиций на мировом рынке бизнес, в том числе российский, начал инвестировать в «зеленые» технологии.

В первую очередь процесс затронул наукоемкие отрасли промышленности: микроэлектронику, вычислительную технику, робототехнику, атомную энергетику, самолетостроение, космическую технику и микробиологическую промышленность. Более эффек-

тивным стало и строительство. Причем понятие «эко» относится ко всему жизненному циклу здания.

«Чистые» решения обеспечивают максимальное сохранение ресурсов (энергии, воды, земли и материалов), уменьшение загрязнения, обеспечение жителей здоровым и эффективным использованием пространства. «Зеленое» строительство позволило повторно использовать строительные материалы, утилизировать мусор, применять новые изолирующие материалы.

Сейчас в России насчитывается более 7500 экологически опасных предприятий, работающих в химической, нефтехимической, целлюлозно-бумажной, металлургической и добывающей отраслях промышленности. Чтобы ускорить экологическую модернизацию промышленности, в 2014 году Правительство РФ инициировало изменения в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 28.1 «Наилучшие доступные технологии» введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ, в подготовке предложений к которому и его доработке активно участвовал Комитет РСПП по экологии и природопользованию).

В 2018 году был сформирован федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий» (НДТ) в рамках Национального проекта «Экология», который был призван обеспечить переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития.

Наилучшая доступная технология (НДТ) — это технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения.

Регулирование на основе принципов НДТ означает постановку экономически обоснованных целей по внедрению ресурсосберегающих и безотходных производств, технологическому перевооружению, решению задач импортозамещения, формированию конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход

экономики государства от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития.

Сочетанием критериев достижения целей охраны окружающей среды для определения НДТ являются:

- наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо другие предусмотренные международными договорами Российской Федерации показатели;
- экономическая эффективность ее внедрения и эксплуатации;
- применение ресурсо- и энергосберегающих методов;
- период ее внедрения;
- промышленное внедрение этой технологии на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Из выступления Д.В. Мантурова на съезде РСПП 2014 г.: «Мы хотели бы поблагодарить всех участников, коллег из РСПП, за участие в подготовке комплекса мер по переходу на принципы наилучших доступных технологий, который предусматривает модернизацию нормативной базы в области окружающей среды и разработку справочников НДТ (наилучших доступных технологий), которые ориентированы, в первую очередь, на российские технологии и (что самое важное) меры экономического стимулирования, поскольку изначально закон в основном предусматривал штрафы и меры воздействия. Мы все-таки сторонники экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения этих технологий».

В настоящее время принят 51 информационно-технический справочник по НДТ. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 866-р утвержден график актуализации этих справочников. Координацию деятельности технических рабо-

чих групп по разработке информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям осуществляет Бюро НДТ, созданное приказом Росстандарта от 3 декабря 2014 г. № 192. Сами технические рабочие группы представляют собой сообщество экспертов заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, государственных научных организаций, некоммерческих организаций, в том числе государственных корпораций и бизнес-сообщества, при этом группы состоят из представителей бизнеса более чем на 60 %. На площадке Комитета РСПП по экологии и природопользованию формировались предложения бизнеса для включения в соответствующие информационно-технические справочники по НДТ.

31 декабря 2020 года федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий» завершился досрочно. Мероприятия, связанные со стимулированием перехода объектов I категории на НДТ, перенесены в федеральные проекты «Чистый воздух» и «Оздоровление Волги».

В целом доля объектов в Российской Федерации, в которых уже внедрены НДТ, выглядит следующим образом:

- в обрабатывающей промышленности — 25 %;
- в энергетическом комплексе — 10 %;
- в нефтегазовом комплексе — 20 %;
- в ЖКХ — 12 %.

Для сравнения, аналогичные показатели среднемирового уровня:

- в обрабатывающей промышленности — 55–60 %;
- в энергетическом комплексе — 60 %;
- в нефтегазовой сфере — 40 %;
- в ЖКХ — 40 %.

Существенная разница указывает, что отечественное производство требует значительной модернизации. Для этого необходимо сильное государственное регулирование. Его отсутствие затрудняет перевод основных промышленных производственных мощностей на НДТ.

Из существующих механизмов поддержки действует постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 541, которым утверждены правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению НДТ.

Ранее на поддержку внедрения НДТ были ориентированы специальные инвестиционные контракты, в настоящее время «привязка» данного инструмента к внедрению НДТ является косвенной (через требование технологичности).

Смежное, но не менее важное направление работы бизнеса — промышленная безопасность. В результате планомерной и последовательной работы, а также при активном сотрудничестве с регуляторами по инициативе РСПП удалось внести заметные изменения в законодательство Российской Федерации в сфере промышленной безопасности.

В 2009–2011 годах РСПП большое внимание уделял вопросам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте. Первоочередным вопросом стала проблема чрезмерно завышенных тарифов и их негативного влияния на промышленность и бюджетную систему. В результате проведенной работы выработаны согласованные с Минэкономразвития России предложения для проекта постановления Правительства РФ о внесении изменений в уже утвержденные страховые тарифы с их сокращением в три раза без ущерба для защиты интересов граждан, но с заметным экономическим эффектом для промышленных предприятий, федерального и региональных бюджетов.

В 2010 году рядом компаний-членов РСПП был поднят вопрос о возможности практической реализации оценки риска в сфере промышленной безопасности. Были проанализированы практики использования оценки риска в Европе и США, а также проведена оценка аналогичных по функционалу и производительности нефтеперерабатывающих производств на предмет способов обеспечения ими

промышленной безопасности. Проведенная работа показала, что отечественная промышленность потенциально теряет около триллиона рублей из-за негибкости законодательства и невозможности применения из-за этого инновационных технологических решений.

После длительных обсуждений с экспертным сообществом и законодателями на площадке «Открытого Правительства» вместе с Ростехнадзором в Федеральный закон «О промышленной безопасности» в 2013 году были внесены изменения, позволяющие передовым компаниям использовать инструмент «обоснование безопасности» в случаях, когда нужно оценить (при помощи методик по оценке риска) безопасность использования инновационных технологий и оборудования, применение которых может противоречить существующим требованиям безопасности. Вместе с Ростехнадзором были реализованы пилотные проекты, в которых апробировались методики по оценке риска, закрепленные позднее в Федеральных нормах и правилах, а также Руководствах по безопасности. Одновременно были внесены соответствующие изменения в градостроительное законодательство в целях исключения препятствий для проектирования и строительства с использованием обоснования безопасности.

По запросу бизнес-сообщества в 2017 г. Комитетом РСПП по промышленной безопасности инициирована работа над созданием Методики оценки и анализа деятельности организаций, проводящих экспертизу промышленной безопасности на опасных производственных объектах Российской Федерации.

В рамках создания эффективной основы для взаимодействия в сфере промышленной безопасности 5 декабря 2018 года президентом Российского союза промышленников и предпринимателей А.Н. Шохиним и руководителем Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору А.В. Алешиним было подписано Соглашение о взаимодействии.

В 2019 г. работа была продолжена в рамках проекта по разработке и организации системы рейтингования экспертных организаций,

осуществляющих деятельность в области экспертизы промышленной безопасности. Реализован тестово-пилотный проект рейтингования экспертных организаций, выработаны оценочные критерии, балльная система оценки, разработаны проекты методических документов. Совместно РСПП и ТПП РФ учреждена и зарегистрирована в Минюсте России Автономная некоммерческая организация «Федеральная экспертная палата в области промышленной безопасности» (ФЭППБ), целью деятельности которой является ведение рейтинга организаций, работающих в области промышленной безопасности.

Для нормативно-правового обеспечения деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере промышленной безопасности, в закон о промышленной безопасности предлагается внести изменения в части возможности независимой оценки качества оказания услуг в области промышленной безопасности. Данный инструмент позволит эксплуатантам опасных производственных объектов и передвижных технических устройств получать сведения о качестве проведения:

- 1) аудита системы управления промышленной безопасностью;
- 2) экспертизы промышленной безопасности;
- 3) технического диагностирования технических устройств;
- 4) обследования технического состояния зданий и сооружений опасных производственных объектов.

В связи с возникновением в 2020 году обстоятельств, требующих экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), РСПП активно подключался к выработке мер государственной поддержки отечественному бизнесу. Члены Комитета РСПП по промышленной безопасности участвовали в работе по принятию Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Комитет совместно с Ростехнадзором разрабатывал особенности применения

разрешительных режимов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (приложение № 5 к постановлению Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440), в том числе по проведению аттестации работников в области промышленной безопасности. Действие постановления продлено до 1 июля 2021 года (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1580).

В 2020 году Российской Федерацией реализован механизм регуляторной гильотины, позволивший отменить акты времен Советского Союза и пересмотреть действующие требования (поручение Президента Российской Федерации № Пр-294 от 26.02.2019).

Члены РСПП через участие в профильных рабочих группах работали по нескольким направлениям регуляторной гильотины, в частности в сфере промышленной безопасности, а также в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций.

Поскольку сроки реализации проекта были ограничены 2020 годом, регуляторная гильотина пошла по пути формирования списков нормативных правовых актов на отмену и разработки новых «замещающих» нормативных правовых актов, без пересмотра действующих федеральных законов. Вместе с тем, в поставленных условиях представители бизнеса совместно с органами власти провели значительную работу и достигли максимального эффекта от реализации проекта. Экспертам и членам рабочих групп совместно с регуляторами удалось организовать конструктивный диалог, что в свою очередь позволило обновить и пересмотреть большое количество требований.

Одним из ключевых направлений деятельности в данной сфере в 2019–2021 годах стала работа над проектом Федерального закона «О промышленной безопасности», который должен сменить действующий закон. Изначально у бизнеса было несколько сотен замечаний, но благодаря конструктивному взаимодействию РСПП и Ростехнадзора итоговая редакция законопроекта получила положительную оценку экспертного сообщества. В частности, бизнесу

и Ростехнадзору удалось сблизить позиции по следующим вопросам:

- 1) добровольность внедрения системы дистанционного контроля промышленной безопасности — предусматривается, что эксплуатант опасного производственного объекта (ОПО) заключает с Ростехнадзором соглашение о мониторинге в области промышленной безопасности, и только после этого (на время действия соглашения) у эксплуатанта будет возникать обязанность передачи данных в автоматическом режиме;
- 2) аудит системы управления промышленной безопасностью — важная новелла законопроекта — это добровольная независимая оценка эксплуатантов ОПО и передвижных технических устройств, на которых действуют системы управления промышленной безопасностью. Положительное заключение аудита, предоставленное за период после проведения последней плановой проверки, сокращает частоту проведения плановых проверок до 1 раза в 5 лет (для ОПО I, II, III классов опасности);
- 3) введена статья «Независимая оценка качества оказания услуг в области промышленной безопасности», предложенная бизнес-сообществом и призванная повысить качество услуг в области промышленной безопасности;
- 4) усовершенствованы определения ключевых понятий законопроекта — «авария» и «инцидент»; критерии отнесения события к аварии или инциденту будут установлены актом Правительства Российской Федерации;
- 5) установлены переходные нормы — до 1 марта 2028 года для действующих ОПО не потребуется проведение повторной идентификации и внесения изменений в сведения, содержащиеся в государственном реестре ОПО;
- 6) удалось отказаться от осуществления постоянного государственного контроля (надзора) на ОПО I класса опасности (в отношении которого представлено положительное заключение аудита системы управления промышленной безопасностью

- (СУПБ); постоянный контроль не осуществляется в течение года со дня представления каждого такого заключения);
- 7) предусматривается норма о возможности опытного применения технических устройств на ОПО без проведения экспертизы промышленной безопасности;
- 8) небольшими, но важными дополнениями/изменениями стали:
- возложение на подрядные организации обязанности соблюдать требования промышленной безопасности в части проводимых ими работ;
 - возможность интеграции СУПБ с другими системами управления, действующими у эксплуатанта;
 - установлен срок предоставления информации об инцидентах (3 календарных месяца со дня происшествия).

В случае учета в законопроекте предложений РСПП регулирование в сфере промышленной безопасности должно стать более прозрачным и сбалансированным.

Формирование современной модели рынков электрической энергии и мощности

Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ стал таким же прорывным для регулирования электроэнергетики, как Налоговый кодекс РФ для фискальной сферы.

Он задал правовые основы регулирования экономических отношений в сфере электроэнергетики, определил полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики (в том числе производства в режиме комбинированной выработки элект-

трической и тепловой энергии) и потребителей электрической энергии.

Введение единых правил оплаты мощности на оптовом и розничном рынках позволило сократить платежи промышленных предприятий на оптовом рынке, а также способствовало развитию конкуренции между энергосбытовыми компаниями за конечных потребителей.

По предложению РСПП было отменено основное бюрократическое препятствие для выхода потребителей на оптовый рынок — требование о необходимости получения заключения об отсутствии негативных социально-экономических последствий от региональных регулирующих органов.

Была снижена острота проблемы «последней мили». С 1 июля 2017 г. в 79 субъектах РФ потребители не несут нагрузку, обусловленную «последней милей». В двух субъектах РФ «последняя миля» должна быть ликвидирована к 2029 году.

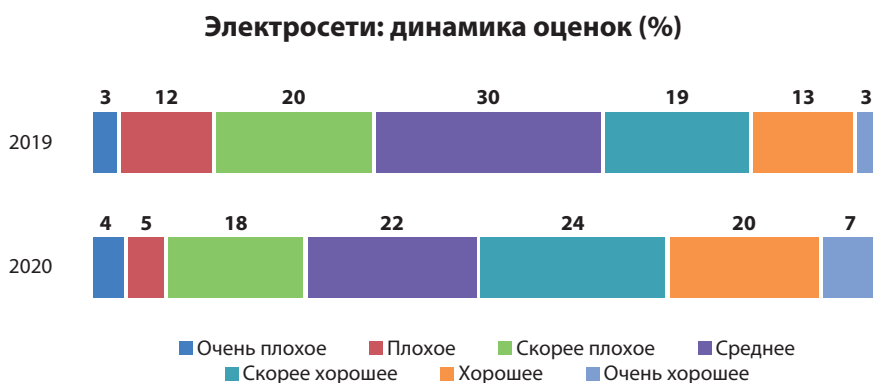
В рамках разработки предложений по внедрению модели долгосрочного конкурентного отбора мощности (КОМ) РСПП активно участвовал в работе по переходу от однолетнего к долгосрочному КОМ для обеспечения надежности, предупреждения дефицита в энергосистеме, снижения влияния на обязательства потребителей в части оплаты мощности дорогой «вынужденной» генерации, повышения инвестиционной привлекательности отрасли через обеспечение долгосрочных гарантий поставщикам электрической энергии и мощности.

Важным результатом работы является недопущение введения оплаты резервируемой максимальной мощности при оплате услуг по передаче электрической энергии. Введение оплаты услуг сетевых организаций с учетом оплаты резервируемой максимальной мощности для промышленных предприятий привело бы к существенному увеличению платежей в адрес сетевых организаций, что оказало бы негативное влияние на конкурентоспособность отечественной промышленности.

При этом многие проблемы остались неурегулированными (и до сих пор как ограничивают развитие электроэнергетики, так и создают риски для потребителей). Одна из наиболее сложных задач — сохраняющееся (и даже увеличивающееся) перекрестное субсидирование. Пока на уровне государства и бизнеса не удалось приблизиться к выработке даже концептуальных подходов к ликвидации перекрестного субсидирования, хотя все признают необходимость решения данной задачи.

Не менее активно РСПП участвует в дискуссиях по оплате резервируемой максимальной мощности и других острых для бизнеса вопросах.

Но в целом бизнес оценивает состояние электроэнергетики достаточно позитивно.



При том, что и в 2010 году электроэнергетика оценивалась достаточно позитивно, в 2020 году доля положительных оценок превысила 50%. Этому способствовало и упрощение процедур подключения к электросетям. Прогресс был зафиксирован как на уровне международных экспертов (в последнем рейтинге Doing business Россия переместилась на 7-е место, при том, что в год появления этого показателя страна заняла почетное 183-е место), так и в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ.

Цифровая трансформация

Задача цифровизации взаимоотношений государства и бизнеса, в том числе в промышленной сфере, масштабно была поставлена в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

Предполагалось, что программа обеспечит переход на предоставление федеральными органами исполнительной власти государственных услуг в электронном виде, а также создаст для этого необходимую инфраструктуру.

Уровень цифровизации органов федеральной власти на тот момент был крайне низкий. Это подтверждают и использовавшиеся индикаторы, в том числе доля официальных сайтов ФОИВов, отвечающих требованиям законодательства по полноте информации о деятельности органов государственной власти, количество федеральных органов государственной власти, имеющих абонентские пункты доступа к информационной системе межведомственного электронного документооборота и иные аналогичные показатели.

Объем затрат на ФЦП был довольно значительным (фактическое кассовое исполнение за 2002–2010 годы составило свыше 20 млрд рублей), хотя средства выделялись неритмично и не всегда в полном объеме.

Несмотря на проблемы с финансированием, был создан ряд государственных информационных систем, в частности, федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг», ГАС «Управление» и т. д. Цифровые технологии стали применяться в практической деятельности органов государственной власти, хотя многие выработанные решения так и не перешли в разряд тиражируемых лучших практик.

Например, был реализован прием в электронном виде уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности в 3 органах государственного контроля (надзора), документарные проверки в электронном виде начали осуществлять 4 органа государственного контроля (надзора).

Если для граждан во многом удалось создать инфраструктуру для перехода на электронный формат взаимодействия с государством, то для бизнеса в значительной степени взаимодействие осталось на бумаге — коробки и даже грузовики с документами остались повседневной практикой, например, при получении поддержки.

Следующей базовой программой в сфере цифровизации стала государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)». Ее основные задачи и подзадачи не сильно отличались от «Электронной России» — перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид, повышение открытости деятельности органов государственной и судебной власти и т. д., хотя добавились и новые задачи, например, противодействие использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в целях угрозы национальным интересам Российской Федерации и обеспечение технологической независимости в отрасли ИКТ. Но полноценный переход к цифровизации в промышленной сфере начался несколько позже.

Примерно спустя 1–2 года после вступления в силу федерального закона о промышленной политике произошел лавинообразный рост различных мер, инструментов, количества администраторов инфраструктуры поддержки. РСПП начал ставить вопрос о необходимости значительно упростить процедуры предоставления поддержки организациям промышленности и повысить прозрачность этой процедуры.

Для этого была необходима цифровизация инфраструктуры поддержки, включая:

- возможность подачи всех документов в электронном виде;
- электронное взаимодействие на всех стадиях прохождения заявки и реализации проекта;
- подача отчетности также в электронном виде;
- переход на «одно окно» и единый формат подачи заявки на получение поддержки промышленными проектами.

Платформой, на которой разворачивался процесс цифровизации, стала Государственная информационная система промышленности (ГИСП).

Государственная информационная система промышленности началась как источник озабоченности бизнеса — дополнительная отчетность не вызывает энтузиазма у компаний, однако Минпромторгу России, благодаря активной коммуникации с бизнесом прежде всего на площадке РСПП удалось сделать информационную систему рабочим инструментом без существенного увеличения нагрузки на бизнес, по крайней мере на текущий момент.

По предложению РСПП был сокращен перечень показателей, упрощены отчетные формы и сокращена предлагавшаяся периодичность отчетности. Во многом удалось исключить дублирование информации, представляемой в ГИСП, обеспечить конфиденциальность данных, повысить эффективность и прозрачность функционирования системы. Также по инициативе РСПП были приняты изменения в приказ Минпромторга РФ № 1303 от 22.04.2016 в части закрепления кодов ОКВЭД за отраслевыми департаментами министерства, что позволило обеспечить более четкое нормативное закрепление понятия «отрасль».

Правда, в период пандемии COVID-19 частота отчетности для системообразующих организаций выросла до еженедельной (по оценкам самих компаний, не являющейся достоверной из-за специфики формирования данных в компаниях), да и объем отчетности вырос.

Но еще более важно, что ГИСП стала полноценной цифровой платформой электронного взаимодействия для предприятий, прежде всего в формате B2G, но и потенциал для выстраивания B2B-взаимодействия в системе также был заложен ее разработчиками.

На платформе представлена информация о примерно 2000 мер поддержки для промышленных компаний (в рамках сервиса «Навигатор мер поддержки»), часть из которых можно получить и в электронном виде.

По итогам 2020 года в ГИСП автоматизированы:

- 22 меры господдержки;
- подтверждение производства промышленной продукции на территории Российской Федерации;
- подача заявки на заключение СПИК 2.0;
- получение разрешения на закупку иностранных промышленных товаров;
- подача заявки на реализацию корпоративной программы повышения конкурентоспособности.

На площадке работают более 60 тыс. пользователей, представляющих как бизнес, так и органы власти (правда, это пока не мешает чиновникам дублировать запросы по той информации, которая уже имеется в ГИСП).

Не менее интересен бизнесу и каталог ГИСП — основа экосистемы по продвижению отечественной продукции и импортозамещению за счет интеграции с сервисами реализации постановлений Правительства Российской Федерации, регламентирующими запрет на допуск к закупкам иностранных промышленных товаров, подтверждение происхождения на территории Российской Федерации и др. В каталоге представлено почти 900 тыс. позиций.

В рамках ГИСП структурирована информация об индустриальных парках, технопарках, промышленных кластерах на территории РФ, количество которых составляет 390 ед.

Бизнес не менее активно реализует процесс цифровизации.

В настоящее время завершается работа над Стратегией цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности в целях достижения их «цифровой зрелости» до 2024 года и на период до 2030 года.

В соответствии с проектом стратегии, главная задача цифровой трансформации промышленности заключается в модернизации управления производственными процессами, что должно привести к значительному повышению производительности труда. Цифровая

трансформация должна приводить к росту валового внутреннего продукта в производственном секторе и, как следствие, росту уровня благосостояния граждан страны.

Пумпянский Д.А.: «Сегодня на повестке дня вопросы не просто восстановления экономики, но и ее дальнейшего опережающего развития. Важнейшим инструментом этого развития является цифровизация предприятий, компаний, целых отраслей промышленности. Определенные успехи в этом направлении есть и у российской промышленности. В частности, крупнейшие производители российской железнодорожной техники уверенно продвигают технологии «цифрового производства», «умного локомотива», «цифрового двойника», «цифрового депо». ... Но сегодня России нужна единая политика цифровизации промышленности».

Пока ситуация с цифровой трансформацией российских промышленных компаний выглядит недостаточно оптимистично. В 29,3 % организаций принята и действует стратегия цифрового развития (или эти компании реализуют проекты в сфере цифровизации), что не так много, но и не мало.

Автоматизируется и процесс производства. Только десятая часть опрошенных компаний-членов РСПП ответила, что ни один технологический процесс в компании не автоматизирован. В половине случаев автоматизированы отдельные технологические процессы, у 37,1 % предприятий уровень автоматизации выше и затрагивает уже несколько взаимосвязанных технологических процессов. Все функции изготовления, контроля и управления производством выполняются автоматически (автоматический цех, завод) только в 1,9 % компаний.

Специальные программные средства применяют почти все опрошенные компании. Чаще всего для нужд предприятий используется широкий набор различного ПО с различным функционалом.

Оценка уровня автоматизации производственных процессов, %



Чуть менее трети респондентов выбрали из предложенного списка, в котором было приведено 14 возможных категорий ПО, 5–7 вариантов. Около 20 % назвали 3–4 вида специализированного программного обеспечения. 17,8 % организаций используют более 9 различных категорий программных средств. Набор 16 % компаний насчитывает 8–9 вариантов специализированного ПО. Десятая часть остановилась на двух ответах и 6,7 % — на одном.

Наиболее широко распространено применение систем электронного документооборота и программ для осуществления финансовых расчетов в электронном виде — они используются в двух третях компаний. Примерно с той же частотой встречаются электронные справочно-правовые системы, ПО для решения организационных, управленческих и экономических задач.

В более чем половине компаний применяются специализированные программы для управления автоматизированным производством и/или отдельными техническими средствами и технологическими процессами. Столько же респондентов ответили, что используют ПО для проектирования. Управление закупками и продажами то-

варов / работ / услуг происходит через специальные программные средства в 49,1 % компаний. Доступ к базам данным через глобальные сети, включая интернет, с помощью специально разработанных программ обеспечивается в 47,2 % организаций. CRM, ERP, SCM системы распространены в 43,5 % компаний. Треть предприятий отметила вариант «ПО для управления продажами товаров / работ / услуг». Обучающие программы разработаны специально в 29,7 % организаций.

Только в десятой части применяются технологии автоматической идентификации объектов (RFID), позволяющие посредством радиосигналов считывать или записывать данные, которые хранятся в RFID-метках.

Наименее популярны оказались редакционно-издательские системы и программы для научных исследований. Их указали около 8 % участников опроса.

Если компания использует только одно специализированное программное средство, то с высокой вероятностью это будет либо система электронного документооборота, либо CRM, ERP, SCM-система. Специальные программы для финансовых расчетов в этих компаниях мало распространены.

Организации, в которых разработаны два вида специализированных ПО, чаще всего отмечали варианты «программы для электронного документооборота» в сочетании с «ПО для управления автоматизированным производством или технологическими процессами» и/или «ПО для проектирования».

Доля ответов «программные средства для осуществления финансовых расчетов» и «электронные справочно-правовые системы» начинает значительно расти у тех респондентов, кто отметил уже 3–4 категории ПО.

Если рассматривать множество компаний, в которых разработаны и применяются более 5 различных видов программных средств, то они почти обязательно используют системы электронного документооборота, программы для осуществления финансовых рас-

четов, электронные справочно-правовые системы, программы для решения организационных, управленческих и экономических задач, программы для управления автоматизированным производством, программы для проектирования, ПО для управления закупками и продажами и ПО для предоставления к базам данных через глобальные информационные сети. Взаимное дополнение между этими видами ПО четко прослеживается.

Использование специальных программных средств российскими компаниями, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

Но в цифровизации промышленности есть и зона риска, связанная с работой по обеспечению технологической независимости и безопасности объектов критической информационной инфраструктуры, связанная с переходом на преимущественное использование российского программного обеспечения, телекоммуникационного оборудования и радиоэлектронной продукции.

При всей значимости данного процесса возникают серьезные риски, которые пока не удалось в полной мере минимизировать в проектах нормативных актов, включая попытки трансформировать преимущественное использование российского ПО на объектах критической информационной инфраструктуры в обязательное, проблема отсутствия интеграции между различными частями программно-аппаратных комплексов (уже установленных зарубежных и предлагаемых к установке российских), что в целом приведет к снижению эффективности предприятий и угрозе безопасности работников и клиентов.

Утверждение национальных проектов

Несмотря на комплексность всех национальных проектов, наиболее значимыми для промышленности являются национальный проект «Международная кооперация и экспорт» и национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости». Президент РСПП А.Н. Шохин входит в состав проектного комитета первого проекта, но в части производительности труда представительство РСПП также обеспечивается — на уровне экспертов РСПП.

Национальный проект «Международная кооперация и экспорт» должен помочь выйти на международные рынки отечественным производителям, в том числе и небольшим, что становится проще благодаря совершенствованию законодательства, а также консультационной и маркетинговой поддержке со стороны государства.

Федеральный проект «Промышленный экспорт» помогает промышленным предприятиям осуществить поставки своих товаров на новые рынки сбыта, повысить конкурентоспособность российской продукции.

В рамках федерального проекта «Экспорт продукции АПК» для продвижения на зарубежные рынки продукции АПК развивается сеть зарубежных представителей Минсельхоза России. Разработаны фитосанитарные и ветеринарные нормы согласно принятым в международной торговле требованиям. Минсельхоз России реализует мероприятия по развитию мелиоративного комплекса, программы по поддержке создания и модернизации объектов агропромышленного комплекса, по стимулированию производства масличных культур.

Компенсируется ряд затрат сельхозпроизводителей, позволяющих повысить их международную конкурентоспособность и, как следствие, увеличить зарубежные поставки продукции АПК.

Федеральный проект «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» предусматривает создание дополнительных информационных сервисов для бизнеса с целью ускорить и упростить выход предприятий на экспорт.

Готовится к полноценному запуску комплексная цифровая экосистема поддержки «Одно окно» на базе Российского экспортного центра. Она обеспечит доступ из личного кабинета предпринимателя к государственным и другим услугам по сопровождению и упрощению выхода на международный рынок. Пока не все компании пользуются возможностями, которые уже предоставляет система, но бизнес, который уже «попробовал» данный инструмент, оценивает его как эффективный и планирует использовать его в дальнейшем.

В регионах консультации для бизнеса проводят региональные экспортные центры. За рубежом экспортер может обратиться за помощью в торговые представительства России.

Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости» должен обеспечить пятипроцентный ежегодный прирост производительности труда на средних и крупных предприятиях несырьевых отраслей экономики.

Российские предприятия благодаря участию в проекте получают доступ к программе профессиональной переподготовки управленческих кадров, мерам финансовой и нефинансовой поддержки, налоговым преференциям, помощь в выходе на экспорт и устранении административных барьеров.

В 2021 году к нацпроекту присоединился WorldSkills с новым проектом по возрождению рационализаторства и переобучению сотрудников.

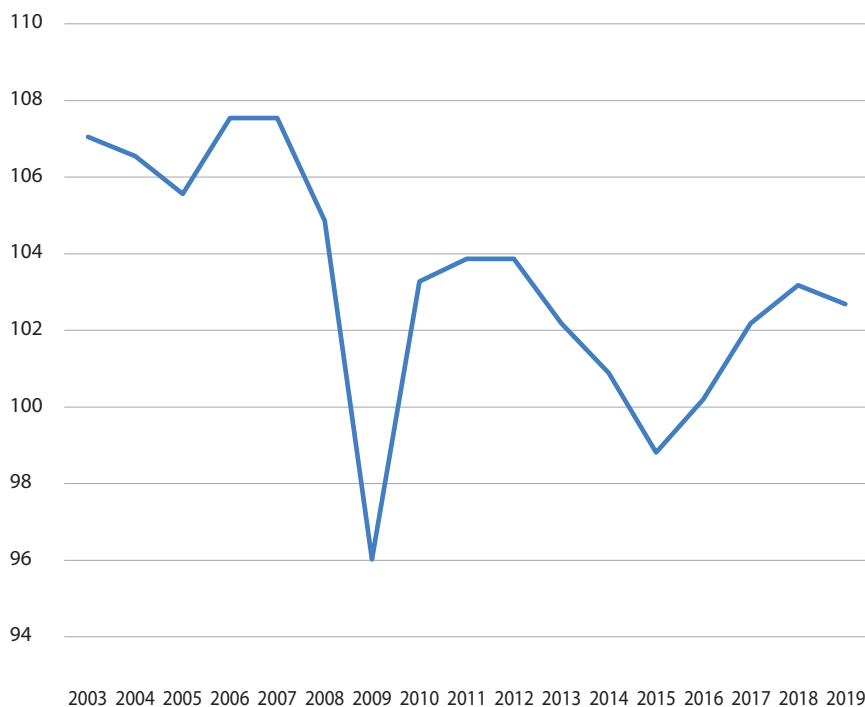
Компании-участники проекта получают экспертную поддержку Федерального центра компетенций для совершенствования управления, производства, логистики и сбыта своей продукции.

На каждом предприятии создается производственный поток-образец и формируется команда из сотрудников для внедрения изменений и последующей самостоятельной работы. Главная задача — помочь предприятию начать работать без простоев и потерь, сделать работу более комфортной и эффективной.

Бизнес готов и уже активно занимается повышением производительности труда. По мнению опрошенных РСПП компаний, за 30 лет производительность труда в целом по российской экономике повысилась (85,2 %), как и в опрошенных компаниях (88,6 %). В 60 % компаний принята и действует собственная программа (или стратегия/план/иной документ), направленная на повышение производительности труда.

Наиболее значимый элемент политики по повышению производительности труда, по мнению компаний, это внедрение более эффективных методов организации производства (логистика, бережливое производство и т. д.), внедрение новых технологий и переход на новое оборудование.

Индекс производительности труда по России (в процентах к предыдущему году)



Источник: Росстат

В.П. Евтушенков: «Национальные проекты из экстраординарного инструмента преодоления кризисных явлений приобретают потенциал, способный переформатировать всю систему социально-экономических, организационных, управленческих отношений и сформировать новую экономику. В ней все ветви власти и управления, включая корпоративную, действуют консолидированно, находясь в поле действия современной промышленной политики. Нельзя упустить время для полноценного использования этого потенциала».

Утверждение критериев для признания промышленной продукции произведенной на территории РФ

Установление критериев для признания промышленной продукции, произведенной на территории России, является ключевым элементом для применения различных мер стимулирования производства в Российской Федерации, с одной стороны, и установления запретов и ограничений, в т. ч. в сфере государственных закупок — с другой.

Основные вопросы урегулированы постановлением Правительства Российской Федерации № 719 от 17 июля 2015 г. «О критериях отнесения промышленной продукции к промышленной продукции, не имеющей аналогов, произведенных в Российской Федерации». ³⁷ Приложение к постановлению № 719 содержит требования к промышленной продукции, предъявляемые в целях ее отнесения к продукции, произведенной в Российской Федерации, а в отношении продукции, не включенной в приложение к постановлению № 719, применяются требования, установленные приложением 1 к Правилам определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств, являющемся неотъемлемой частью Соглашения о Правилах определения страны происхождения товаров в СНГ от 20 ноября 2009 г.

Первоначально приложением к постановлению № 719 были установлены требования в отношении продукции станкостроения, автомобилестроения, специального машиностроения, фотоники и светотехники, энергетического машиностроения, электротехнической и кабельной промышленности, продукции тяжелого машиностроения. Позднее перечень продукции был дополнен за счет включения в него радиоэлектронной, медицинской, фармацевтической продукции и т. д. На сегодняшний день требования установлены более чем к 600 наименованиям продукции.

³⁷ Действующее название — «О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации»

Соответственно, постановлением № 719 установлено, что критериями подтверждения производства промышленной продукции на территории Российской Федерации являются:

- наличие акта экспертизы Торгово-промышленной палаты Российской Федерации о соответствии производимой промышленной продукции требованиям, предусмотренным приложением к постановлению № 719;
- наличие сертификата о происхождении товара (продукции), по которому Российская Федерация является страной происхождения товара (продукции), выдаваемого уполномоченным органом (организацией) государства — участника Соглашения о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств от 20 ноября 2009 г., в случае отсутствия производимой промышленной продукции в приложении к постановлению № 719 (сертификат по форме СТ-1);
- наличие специального инвестиционного контракта, содержащего обязательство инвестора по поэтапному выполнению (со дня начала производства промышленной продукции инвестором, но не позднее чем по истечении 3 лет с указанной даты) требований к промышленной продукции, предъявляемых в целях ее отнесения к продукции, произведенной на территории Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Правительство РФ наделено полномочиями издавать нормативные правовые акты, запрещающие допуск на российский рынок импортных товаров, а также услуг и работ, выполняемых иностранными лицами.

Первоначально действовал ряд таких постановлений для отдельных сфер, в т. ч.:

- машиностроения — постановление Правительства Российской Федерации № 656 от 14.07.2014;

- легкой промышленности — постановление Правительства Российской Федерации № 791 от 11.08.2014;
- программного обеспечения — постановление Правительства Российской Федерации № 1236 от 16.11.2015;
- продукции оборонного значения — постановление Правительства Российской Федерации № 9 от 14.01.2017, постановление Правительства Российской Федерации № 1746 от 21 декабря 2019 г. (компьютерное оборудование, системы хранения данных);
- мебельного производства — постановление Правительства Российской Федерации № 1072 от 05.09.2017;
- станкоинструментальной промышленности — постановление Правительства Российской Федерации № 239 от 07.03.2019.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» все отраслевые нормы были объединены в рамках единого нормативного правового акта.

Данным постановлением утвержден Перечень промышленных товаров, происходящих из иностранных государств (кроме стран ЕАЭС), в отношении которых устанавливается запрет на допуск к государственным и муниципальным закупкам.

Дополнительным требованием к участникам закупки ряда промышленных товаров из перечня является использование при производстве промышленных товаров, и (или) выполнении работ, и (или) оказании услуг материалов или полуфабрикатов, страной происхождения которых является Российская Федерация и (или) государство — член Евразийского экономического союза. Согласно пункту 8 постановления № 616, основанием для включения продукции в реестр евразийской промышленной продукции является соответ-

ствие такой продукции требованиям к промышленной продукции, предъявляемым в целях ее отнесения к продукции, произведенной на территории Российской Федерации, предусмотренным приложением к постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 719.

31 июля 2020 г. Президентом Российской Федерации подписаны федеральные законы, направленные на поддержку отечественных товаропроизводителей:

- Федеральный закон № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 249-ФЗ);
- Федеральный закон № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 250-ФЗ).

В целях реализации указанных федеральных законов приняты постановления Правительства РФ № 2013 и 2014 от 03.12.2020, которыми установлены минимальные доли (квоты) закупок товаров российского происхождения.

Размер квоты дифференцирован с учетом компетенций и возможностей российских производителей, что позволит точно обеспечить поддержку российским производителям, в том числе в рамках диверсификации оборонно-промышленного комплекса.

Для целей выполнения заказчиком минимальной доли закупок Правительство Российской Федерации устанавливает особенности определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг, на основе функциональных, технических и качественных характеристик, эксплуатационных характеристик российских товаров, в том числе содержащихся в каталоге това-

ров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, у отечественных производителей появляется возможность формировать долгосрочный спрос на продукцию, что призвано обеспечить возможность для расширения производства, повышения рентабельности предприятия для инвесторов и кредитных организаций.

В настоящее время Минпромторг осуществляет корректировку постановления № 719, включая следующие вопросы:

- увеличение срока действия заключения о подтверждении производства промышленной продукции на территории РФ;
- цифровизация порядка выдачи заключений;
- переход на балльную систему подсчета уровня локализации.

Соответствующая работа ведется при активном участии РСПП.

При этом у бизнеса остаются вопросы, связанные с применением норм подтверждения «российскости» на практике, включая длительный срок получения документов о подтверждении производства продукции при ограниченном сроке действия статуса.

Требования предоставлять конструкторскую документацию и заключения о «российскости» на все используемые комплектующие создают избыточную административную нагрузку, особенно для производителей технически сложной продукции, и сложно реализуемы на практике в силу незаинтересованности поставщиков комплектующих, а также рисков соблюдения конфиденциальности (особенно при загрузке конструкторской документации в ГИСП).

Сохраняется проблема дублирования процедур подтверждения производства в Российской Федерации и получения сертификатов СТ-1, загрузки в ГИСП документов в электронном виде, повторной подачи документов. Совместно с Минпромторгом России и ТПП РФ Союз ведет работу по устранению этих ограничений и рисков для бизнеса.

Создание системы инструментов и сети институтов развития

**По мнению компаний, опрошенных РСПП,
поддержка бизнеса за 30 лет стала:**

Прозрачнее (67,5 %)

Доступнее (67,3 %)

Разнообразнее (66,5 %)

Но у бизнеса есть сомнения в эффективности
поддержки (мнения разделились 50/50)

Одним из ключевых инструментов реализации новой промышленной политики государства стали **институты развития**. Их основная цель — преодоление так называемых «провалов рынка» для решения задач, которые не могут быть оптимально реализованы рыночными механизмами, для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики. Институты развития выступают в качестве катализатора частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики и создают условия для формирования инфраструктуры, обеспечивающей доступ предприятиям, функционирующим в приоритетных сферах экономики, к необходимым финансовым и информационным ресурсам.

Сегодня к наиболее крупным институтам развития можно отнести ВЭБ.РФ, «Роснано», Фонд «Сколково», Фонд развития промышленности, Российский экспортный центр, Корпорацию МСП, АО «Российская венчурная компания», Фонд содействия инновациям, Российский фонд развития информационных технологий, Фонд инфраструктурных и образовательных программ, Агентство по технологическому развитию, Российский экспортный центр. Они оказывают поддержку через кредитование и софинансирование бизнес-проектов, оказание инфраструктурной поддержки, а также софинансирование НИОКР.

Кроме того, в различных субъектах Российской Федерации создано более 200 организаций, которые, исходя из осуществляемых функций, могут быть отнесены к институтам развития. Ключевыми направлениями деятельности региональных институтов развития являются поддержка малого и среднего предпринимательства, стимулирование развития инноваций, ликвидация технологического отставания.

РСПП активно работал по двум направлениям — создание новых и совершенствование действующих институтов и инструментов развития, а также информирование членов, включая промышленные компании, о возможностях получения поддержки.

На протяжении всего 2019 года происходило изменение системы действующих мер поддержки, их ревизия и оценка эффективности. Некоторые программы и субсидии были приостановлены или отменены, хотя бизнес был заинтересован в их сохранении.

Были запущены новые меры поддержки — субсидии на возмещение части затрат на разработку цифровых платформ и программных продуктов (постановление Правительства РФ от 30.04.2019 № 529), субсидии на возмещение части затрат на обслуживание кредитов, направленных на увеличение объемов реализации продукции и повышение конкурентоспособности российской промышленной продукции (постановление Правительства РФ от 14.09.2020 № 1426 — для легкой промышленности), субсидии на стимулирование спроса и повышение конкурентоспособности российской промышленной продукции (Единая лизинговая субсидия — постановление Правительства РФ от 27.12.2019 № 1908), субсидии на финансовое обеспечение части затрат на реализацию проектов по разработке современных технологий, организации производства и реализации на их основе конкурентоспособных медицинских изделий (постановление Правительства РФ от 16.11.2019 № 1463) и т. д.

Из выступления Д.Н. Козака, заместителя председателя Правительства РФ, на съезде РСПП 2019 г.: «Чрезвычайно важной общей задачей относительно государственной

поддержки бизнеса в целом и промышленности является необходимость сохранения качества конкурентной среды. Любые государственные субсидии и преференции содержат в себе и такие риски. Поэтому получателями такой поддержки должны быть только те бизнесы, которые берут на себя и выполняют обязательства, превышающие текущие показатели работы прямых конкурентов. А это возможно только на основе прозрачных конкурсных процедур».

В рамках описанного масштабного переформатирования механизмов поддержки в 2019 году РСПП последовательно выступал за сохранение инструментов поддержки, доказавших свою эффективность. Большинство из инструментов успешно выдержали «перезагрузку» (субсидии на НИОКР, для легкой, автомобильной, фармацевтической и медицинской промышленности, на сертификацию продукции на внешних рынках и т. д.), а ряд других (например, субсидии на компенсацию процентов по кредитам, выданным на реализацию комплексных инвестиционных проектов в соответствии с постановлением Правительства РФ № 3) все еще находятся в стадии обсуждения.

В настоящее время Правительство РФ завершает трансформацию системы институтов развития. Реформа идет по трем направлениям. Первое — формирование крупного инвестиционного блока на базе госкорпорации развития «ВЭБ.РФ». В его распоряжение перешли восемь институтов: Российский экспортный центр, Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСАР), «Роснано», Фонд «Сколково, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Фонд инфраструктурных и образовательных программ, Фонд развития промышленности и Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства.

Второе направление реформы — распределение функций еще восьми ликвидируемых институтов: АО «Особые экономические зоны», Фонд развития моногородов, Российский фонд развития ин-

формационных технологий, Росинфокоминвест, Агентство по технологическому развитию, а также три дальневосточных института развития. Их полномочия ВЭБ разделит с органами власти.

Третье направление предполагает слияние и укрупнение еще целого ряда дублирующих институтов.

Более подробное описание сформированной системы институтов и инструментов поддержки приведено в разделе «Стимулирование промышленности».

ПАНДЕМИЯ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

2020 год прошел под знаменем борьбы с распространением коронавирусной инфекции и последствиями глобального кризиса, вызванного пандемией.

В числе наиболее пострадавших от пандемии отраслей российской промышленности туризм, автоперевозки, общепит, все виды транспорта, культура и спорт, непродовольственный ритейл, сфера развлечений и досуга, СМИ и другие отрасли. По расчетам Минэкономразвития России, кризис затронул 6,7 млн человек, из них 5,3 млн — в сфере малого и среднего предпринимательства.

Быстрая разработка и оперативная реализация планов, организация комплекса мер поддержки производства позволили в значительной мере нивелировать ущерб от кризисных явлений в мировой экономике. Правительством РФ был разработан план поддержки системообразующих предприятий. Была оказана массовая помощь малому и среднему бизнесу. Все это позволило не допустить критического падения производства и даже выйти на небольшой рост обрабатывающей промышленности.

Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства РФ 23 сентября 2020 г. (протокол № 36,

раздел VII) № П13-60855) направлен на восстановление эффективной занятости и платежеспособного спроса, поддержку индивидуального, малого и среднего предпринимательства, запуск нового инвестиционного цикла и улучшение делового климата, а также на ускорение технологического развития экономики, увеличение экспорта и поддержку импортозамещения. Мероприятия плана — всего более 500 — рассчитаны до конца 2021 года. Их финансирование оценивается в 5 трлн рублей. Главными целями проекта общенационального плана являются выход на траекторию устойчивого роста экономики, обеспечение восстановления занятости и доходов населения, долгосрочные структурные изменения в экономике на основе использования новых технологий, возможностей рынка труда и образования, быстрого и качественного строительства жилья, экспортной ориентации и активного импортозамещения.

Среди реализованных антикризисных мер поддержки для бизнеса в условиях пандемии можно отметить следующие:

- снижение в два раза для субъектов МСП тарифов страховых взносов с 30 до 15 %, которое распространяется на сумму зарплат, превышающих МРОТ;
- гранты для выплаты заработной платы работникам МСП при условии сохранения не менее 90 % численности персонала;
- субсидии российским банкам для обеспечения отсрочки платежа по кредитам, выданным субъектам МСП;
- докапитализация государственных микрофинансовых организаций;
- программы беспроцентного кредитования на неотложные нужды, а также кредитная программа поддержки занятости на всех предприятиях пострадавших отраслей в течение шести месяцев (с 1 июня 2020 года), с льготной ставкой в 2 % и последующим списанием задолженности;
- отсрочка уплаты отдельных налоговых платежей и страховых взносов компаниям и субъектам МСП в отраслях, наиболее сильно пострадавших от пандемии;

- списание налогов (за исключением НДС) и обнуление тарифов страховых взносов за II квартал 2020 года субъектам МСП из наиболее пострадавших отраслей экономики, а также социально ориентированным НКО;
- субсидирование процентной ставки по кредитам системообразующим предприятиям на создание месячного объема оборотных средств (при условии сохранения занятости); госгарантии в размере 50 % кредита системообразующим предприятиям;
- отраслевые меры поддержки, в том числе финансовая поддержка авиаперевозчиков, аэропортов, железнодорожного и водного транспорта, гражданского авиапрома, автомобильной промышленности, агропромышленного комплекса, туристической и строительной отрасли, а также другие меры.

Не менее важно снижение административной нагрузки. Для 52 сфер лицензирования отменены 19 тыс. плановых проверок. Более 48 тысяч лицензий будет получено без личного контакта бизнеса и органов власти. Автоматически продлились 17 видов лицензий и разрешений, истекавших в 2020 году. В их числе разрешения на строительство, лицензии на продажу алкоголя, пользование недрами, оказание услуг связи, теле- и радиовещания.

Введен мораторий на проверки, в том числе таможенные и налоговые. В 2020 году отменены 100 тыс. плановых и 400 тыс. внеплановых проверок малого и среднего бизнеса. Из 194 органов 164 проверки не проводили вовсе. По данным Минэкономразвития России на 18 сентября 2020 г., свыше полумиллиона проверок приостановлено.

На таможенных пунктах для товаров первой необходимости организован «зеленый коридор», упрощен порядок сертификации импортируемой продукции, а для преференциальных товаров не требуется оригинал сертификата происхождения. Благодаря этому уже удалось предотвратить рост стоимости некоторых товаров. Кроме того, отменены таможенные пошлины на ряд медизделий, лекарств и продовольственных товаров. Это позволило в среднем снизить цены на них на 5–10 %.

Реформа техосмотра перенесена на 2021 год, так же, как и введение новых правил проведения экзаменов в автошколах. На 2021 год перенесены обязательная предустановка отечественного программного обеспечения и введение маркировки молочной продукции. Изначально они должны были произойти летом 2020 года, перенос избавил бизнес от дополнительных издержек.

Большой блок мер поддержки предусмотрен для населения, причем помимо прямой финансовой поддержки для населения были предусмотрены программы по организации временной занятости, дистанционного обучения, помощь при открытии собственного дела и т. п.

В сентябре-октябре 2020 года РСПП провел опрос среди своих членов о мерах финансовой поддержки бизнеса, целью которого стало выяснить, насколько действенной и востребованной оказалась предложенная поддержка.

Около 40 % респондентов воспользовались хотя бы одной финансовой мерой поддержки. Две трети компаний, применивших на практике финансовые меры поддержки, указали один вариант из списка. Двумя мерами воспользовались 11,8 % организаций, тремя — 13,7 % компаний. Доля компаний, сумевших получить четыре и более меры поддержки, составила 7,9 %.

Наиболее часто упоминаемыми стали меры поддержки, направленные на снижение или компенсацию расходов всех компаний и/или МСП, а также меры, нацеленные на сохранение рабочих мест компаний из наиболее пострадавших отраслей. Доля каждой из двух категорий составит около четверти, если принять за 100 % общее число респондентов, которые воспользовались мерой. Близкие доли — 16,9 % и 15,7 % — составили категории «меры поддержки финансового сектора» и «меры, направленные на расширение доступа к кредитам». В два раза ниже доля упоминаний об использовании мер, позволяющих снизить кредитную нагрузку.

С какими проблемами и ограничениями сталкивались компании при получении финансовых мер поддержки? Трети компаний сложно было выполнить нормативно установленные условия про-

граммы (к примеру, требование о сохранении 100 % численности персонала на длительный период, требование наличия задолженности не более 10 тыс. рублей по платежам в бюджет в ППРФ № 582 от 24 апреля 2020 г. и т. п.). Четверть столкнулась с дополнительными требованиями со стороны банков (например, требование вести зарплатный проект в банке, запрос излишних подтверждающих документов, установление невыполнимых бюрократических требований). Все эти требования не были изначально предусмотрены государственными программами поддержки.

Примерно столько же компаний считают ограничением избыточно сложную процедуру отчетности. Чуть меньше — 21,6 % участников опроса — отметили вариант «проблемой стало затягивание принятия решений со стороны государственных органов власти». С организационными трудностями столкнулась десятая часть компаний, применивших меры на практике (к примеру, с отказом в удаленном открытии счетов). Только 2,7 % указали как проблему высокую долю иностранного участия. 29,7 % организаций из общего числа воспользовавшихся поддержкой заявили, что серьезных проблем у них не было.

Только 18,1 % из системообразующих организаций смогли применить на практике одну меру поддержки, разработанную специально для этой целевой группы, — льготные кредиты на пополнение оборотных средств. За государственными гарантиями по кредитам, выдаваемым системообразующим организациям, на момент проведения анкетирования не обратилась ни одна компания из общего числа участников опроса. 59,2 % потенциальных заемщиков не смогли воспользоваться этими мерами, так как они не относятся к отраслям, предусмотренным правилами получения поддержки, а у 38,8 % предприятий падение выручки составило менее 30 %.

Если говорить обо всех компаниях-участницах опроса, то 61,8 % из них не смогли воспользоваться финансовыми мерами поддержки. Главная причина — компании не входят ни в одну из льготных категорий. Так ответили две трети респондентов, не получавших поддержку. 26,4 % организаций уверены, что невозможно выпол-

нить все требования, предъявляемые к получателям поддержки (например, сохранение занятости на уровне не менее 90 %, отсутствие задолженности по налогам, падение выручки более чем на 30 % и т. д.).

В ходе опроса респондентам было предложено назвать дополнительные меры, остро необходимые российскому бизнесу в условиях кризиса. На первом месте оказалась просьба о снятии избыточных требований к компаниям при предоставлении мер поддержки (расширить перечень наиболее пострадавших отраслей, установить более гибкие критерии при отнесении к субъектам МСП, предусмотреть реализацию мер для субъектов МСП, в уставном капитале которых 100 % составляет доля крупных предприятий). Для бизнеса важна также возможность получить государственную поддержку по долгосрочным кредитам на обновление, модернизацию основных средств производственного назначения, но пока эта мера не реализована.

В ФОКУСЕ — НЕСЫРЬЕВОЙ ЭКСПОРТ

Помимо уже упоминавшегося национального проекта «Международная кооперация и экспорт», успешным примером поддержки несырьевого экспорта стало создание АО «Российский экспортный центр» (РЭЦ) — государственного института поддержки, предоставляющего российским экспортерам широкий спектр финансовых и нефинансовых мер поддержки.

Взаимодействие с профильными министерствами и ведомствами, а также сотрудничество с ключевыми отраслевыми и деловыми организациями позволяют РЭЦ совершенствовать условия ведения экспорта в России и нивелировать действие существующих барьеров при осуществлении внешнеэкономической деятельности.³⁸ Правовой статус РЭЦ закреплен принятием Федерального закона от 29 июня 2015 года № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банке развития» и статьей 970 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации».

В группу Российского экспортного центра интегрированы Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (АО «ЭКСАР») и АО РОСЭКСИМБАНК, что позволило оптимизировать ресурсы и создать эффективные бизнес-процессы по предоставлению комплексных услуг экспортно ориентированным компаниям. С участием группы компаний РЭЦ реализуется 11 про-

³⁸ Здесь и далее на странице приводится информация с официального сайта РЭЦ: <https://www.exportcenter.ru>.

грамм государственной поддержки экспорта на основе использования субсидий из федерального бюджета, среди которых: промышленная транспортировка, транспортировка продукции АПК, корпоративные программы поддержки конкурентоспособности (КППК), программа льготного кредитования экспорта коммерческими банками, продвижение продукции АПК и ряд других.

РЭЦ работает со всеми экспортерами несырьевой продукции, товаров и услуг без отраслевых ограничений, оказывая поддержку на любом этапе экспортной деятельности от задумки экспортной поставки до постконтрактного обслуживания, в том числе по каналам электронной коммерции.

Осведомленность компаний о деятельности и продуктах, предлагаемых РЭЦ, растет год от года, как и численность тех, кто обращался за поддержкой в этот институт развития. Так, опрос членской базы РСПП в 2017 году фиксировал долю таких компаний на уровне 12,1 % от общего числа респондентов, получавших государственную поддержку в соответствующем периоде. А в 2020 году эта доля составила уже 27,3 %.

Система государственной поддержки экспорта в России с точки зрения компаний-экспортеров, %



При этом в целом существующая система поддержки экспорта кажется бизнесу недостаточно эффективной из-за избыточной сложности процедур получения и дальнейшего администрирования поддержки. С этим согласились более половины участников опроса (53,4 %).

Утверждения «в системе поддержки есть некоторые недостатки, по которым требуются точечные решения» и «система недостаточно эффективна из-за отсутствия системности при реализации программ и мероприятий господдержки» отметило примерно равное число респондентов. Доля варианта близка к 30 %.

27,6 % компаний считают, что на фоне общих проблем делового климата система поддержки экспорта не может быть эффективной.

Четверть респондентов видит основную проблему в выделении незначительного объема бюджетных средств на господдержку экспорта.

12,1 % организаций придерживаются мнения, что существующая система соответствует международным требованиям и современной зарубежной практике.

Разрыв между приведенными вариантами не очень большой (за исключением ответов, которые занимают первое и последнее место в списке), это говорит о равной значимости ответов.

Насколько в принципе для компаний значим экспорт, в том числе как мерило конкурентоспособности³⁹?

Согласно опросу РСПП, проведенному в 2019 году, 41,3 % предприятий осуществляли в отчетном периоде экспортную деятельность (опрос в 2013 году фиксировал меньшую долю — тогда экспортировали свою продукцию около трети участников опроса).

³⁹ При этом до сих пор есть определенные разногласия по тому, как определять несырьевой экспорт. В настоящее время экспорт определяется по перечню кодов ТН ВЭД ЕАЭС, при этом очевидно, что текущий формат определения несырьевого экспорта неидеален — есть целый ряд проблем и искажений, влияющих на итоговые данные.

Доля экспорта в выручке компаний в среднем чуть менее 20 %. Медианное значение составило 10 %. При этом в 2013 году средним значением доли экспорта в выручке компании стало 7,4 %, а медианным — 0 %.

Основные географические рынки сбыта опрошенных компаний-экспортеров — страны ЕАЭС и СНГ, а также европейские страны. Доля респондентов, экспортирующих продукцию/услуги на эти рынки, составляет 75 и 44,6 %, соответственно. Четверть респондентов отметила рынки Юго-Восточной Азии и/или Азиатско-Тихоокеанского региона. В страны Ближнего Востока осуществляют поставки 18,8 % организаций, экспортирующих несырьевую продукцию. Реже всего компании работают с покупателями из Африки, Северной и Южной Америки.

Географические рынки сбыта компаний в 2019 году, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

Более половины организаций указали только один возможный вариант, и чаще всего — в 62,2 % случаев — это были страны ЕАЭС и СНГ.

География поставок 28 % компаний, экспортирующих несырьевую продукцию, была ограничена двумя направлениями — преимущественно рынками стран ЕАЭС/СНГ и Европы.

Рынки сбыта 12 % предприятий насчитывали три региона из списка (включая Европу, Юго-Восточную Азию и/или Центральную Азию). Лишь у десятой части компаний поставки осуществлялись по четырём направлениям, и именно они смогли выйти на рынок стран Африки.

42,5 % компаний, экспортирующих несырьевую продукцию, выходили на новые рынки в 2019 году.

В основном экспортом несырьевой продукции занимаются крупные компании, среди экспортеров они составили долю в 54,1 %. Доля предприятий-экспортеров, приходящаяся на средние компании, составила 30,6 %. Оставшиеся 16,2 % компаний, осуществлявших поставки несырьевой продукции за рубеж, относились к субъектам малого бизнеса.

Если говорить о системных ограничениях для экспорта глазами самих экспортеров, то на первое место респонденты поставили политические факторы. Следующим фактором, влияющим на экспорт, стали ограниченные производственные возможности предприятия. Не менее значимы для бизнеса излишнее госрегулирование и законодательные ограничения, дефицит кадров необходимой квалификации и недостатки правил таможенного регулирования, высокие таможенные платежи, отмеченные порядка 23 % опрошенных экспортеров.

Если говорить именно о барьерах на пути компаний-экспортеров, то компании-члены РСПП отмечают следующие:

- тарифные меры (таможенные пошлины);
- нетарифные меры торговой защиты;
- существующие технические барьеры;

- санкции, введенные США и другими странами;
- сложные и/или длительные таможенные процедуры в РФ;
- требования по локализации производства в стране-импортере;
- наличие национальных программ субсидирования в странах-импортерах;
- валютный контроль;
- санитарные и фитосанитарные меры.

Чтобы выявить особенности экспортной стратегии российского бизнеса, респондентам было предложено назвать три основных конкурентных преимущества их продукции/услуг на внешних рынках.

По мнению 77,3 % компаний, главное конкурентное преимущество, на котором строится их экспортная стратегия, — это качественные и технические характеристики товара. Наличие международных сертификатов соответствия на продукцию отметила почти половина участников опроса.

Порядка трети респондентов указали такие факторы международной конкурентоспособности, как сроки поставки и активный маркетинг. Налаженные партнерские отношения с локальными компаниями помогают вести экспортную деятельность 24,2 % компаний. Фактор ценовой конкуренции назвали 22,7 % предприятий. Таким образом, и партнерские отношения, и фактор цены одинаково важны для организаций-экспортеров (разница в 1,5 % укладывается в статистическую погрешность). Пятая часть компаний остановилась на варианте «постпродажное и гарантийное обслуживание».

Получение государственной поддержки как фактор конкурентоспособности упомянули лишь 10,6 % компаний.

Именно для того, чтобы укрепить и в полной мере использовать эти преимущества, в 2015 г. было принято решение о создании Российского экспортного центра, которое стало важным шагом в формировании в России комплексной системы стимулирования несырьевого экспорта, до этого носившей фрагментарный характер.

Конкурентные преимущества российских компаний-экспортеров, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

Какие меры могут помочь российскому бизнесу интегрироваться в глобальные и региональные цепочки добавленной стоимости, выйти на новые рынки товаров и инвестиций? По мнению почти трети респондентов, ответивших на опрос при регистрации на Международный форум в рамках Недели российского бизнеса-2020, необходимо продолжать процессы интеграции в ЕАЭС — снижать и устранять барьеры, минимизировать изъятия и ограничения в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в Союзе. Также столько же участников уверены в действенности преференциальных соглашений с ключевыми странами-партнерами России, которые будут обеспечивать привилегированный доступ на внешние рынки.

Следующими по популярности мерами стали «создание системы «единого окна» в ВЭД» и «формирование многосторонних соглашений о зонах свободной торговли», их указали около 25 % опрошенных.

14 % респондентов хотели бы либерализации валютного регулирования и валютного контроля. При этом ряд мер был реализован — с июля 2021 г. отменено требование о репатриации на счета в уполномоченных банках валютной выручки за несырьевые неэнергетические товары, в том числе услуги или результаты интеллектуальной деятельности, поэтапно отменяется возврат рублевой выручки для ряда сырьевых товаров: с 2020 года это правило применяется в отношении не более 10 % суммы контракта, внедрен рискориентированный подход к контролю за сомнительными валютными операциями.

Десятая часть опрошенных остановилась на вариантах «развитие систем взаимного признания и гармонизации стандартов и технологических требований на товары и технологии» и «совершенствование таможенно-тарифной политики, таможенного законодательства и таможенного администрирования России».

Реже всего участники форума отмечали, что российскому бизнесу в экспортной деятельности поможет снижение фискальной и нефискальной нагрузки.

Меры, которые могли бы способствовать российскому бизнесу в развитии внешнеэкономической деятельности, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

В ходе опроса представителям бизнеса было предложено оценить, какие международные тренды оказывают наибольшее влияние на условия работы и развитие компаний. Первые три по популярности варианта в равной степени значимы для российского бизнеса:

- рост неопределенности в системе международных отношений, продолжающаяся эскалация протекционизма и искажение условий международной конкуренции;
- рост разрыва между потребностями развития устойчивой инфраструктуры и уровнем инвестиций в ее создание;
- ускоренная цифровизация ведущих экономик мира, с одной стороны, и отсутствие коллективных механизмов регулирования цифровой экономики, с другой стороны.

Эти варианты указала примерно треть опрошенных.

Несколько ниже доля ответов «отсутствие сотрудничества между ЕАЭС и ЕС» и «неправомерные ограничительные меры и их экстерриториальное применение», они составили 24,2 и 21,5 %, соответственно.

Только 5,5 % респондентов согласились с тем, что отсутствуют реальные эффекты интеграции для повышения инвестиционной привлекательности стран-членов ЕАЭС.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В ситуации, когда в России создана крайне широкая линейка инструментов развития для промышленных компаний, перед ними встает непростая задача найти оптимальный механизм (или набор механизмов) поддержки.

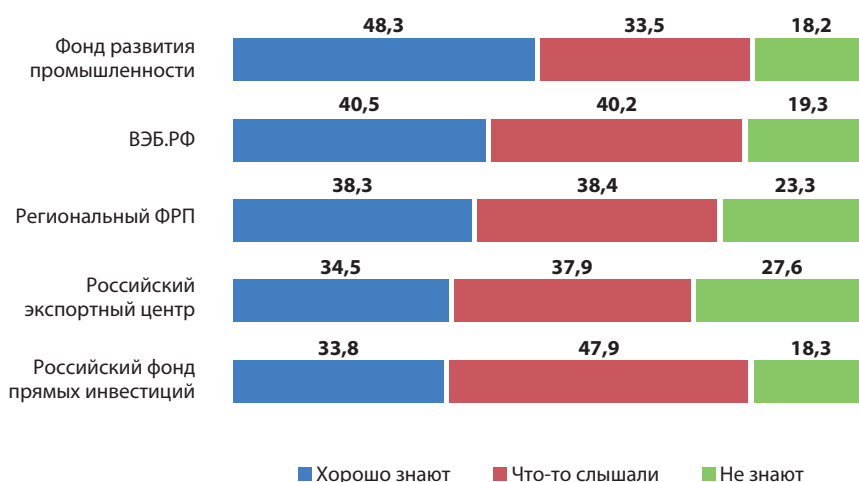
При этом, как показала практика, работа РСПП по «продвижению» мер поддержки оказалась не менее важной, чем работа по их совершенствованию. Есть целый ряд институтов и инструментов развития, о которых бизнес недостаточно осведомлен, несмотря на то, что существуют они не один год, хотя по некоторым институтам осведомленность (да и востребованность) была высокой практически с первого года их функционирования.

По данным опроса РСПП, проведенного по итогам 2020 года, Фонд развития промышленности — наиболее узнаваемый из институтов развития, оказывающих поддержку промышленным предприятиям в стране. О деятельности фонда осведомлены 81,8 % респондентов, около половины которых заявили о предметном знакомстве с продуктами ФРП (48,3 %).

Чуть менее хорошо бизнес осведомлен о работе ВЭБ.РФ. На третьем месте — региональные Фонды развития промышленности, набрав-

шие долю 38,3 %. О деятельности РЭЦ (не включая Росэксимбанк и ЭКСАР) хорошо осведомлены 34,5 % компаний. С Российским фондом прямых инвестиций хорошо знакомы 33,8 % респондентов. По сравнению с результатами 2018 года значительно выросла осведомленность о работе группы РЭЦ — доля хорошо осведомленных респондентов прибавила 13,6 % за два года. Также в лучшую сторону изменились оценки РФПИ. В случае ВЭБ.РФ произошел рост доли респондентов, ничего не знающих о его деятельности, — с 11,1 до 19,3 %.

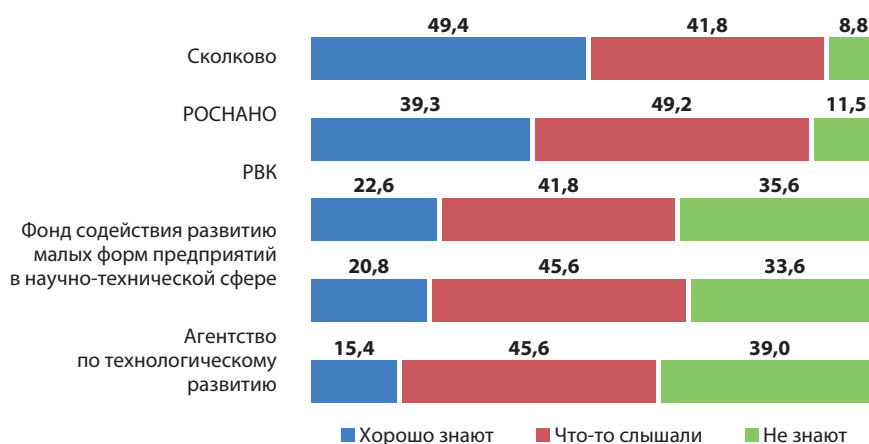
Знание механизмов поддержки — «финансирование бизнеса», 2020 год, %



Если говорить о поддержке инноваций и содействия внедрению современных технологий, то больше всего опрошенных организаций осведомлены о деятельности Сколково (49,4 % опрошенных компаний). Также высокий уровень осведомленности у РОСНАНО — доля варианта «хорошо знаю» равна 39,3 %. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и РВК знакомы пятой части респондентов. О работе Агентства по техноло-

гическому развитию осведомлены уже только 15,4 %. Менее всего известен компаниям Росинфокоминвест — доля отрицательного ответа достигла 66,3 % в 2019 году, в связи с чем он был исключен из опросного списка в последующие годы.

Знание механизмов поддержки — «поддержка инноваций», 2020 год, %

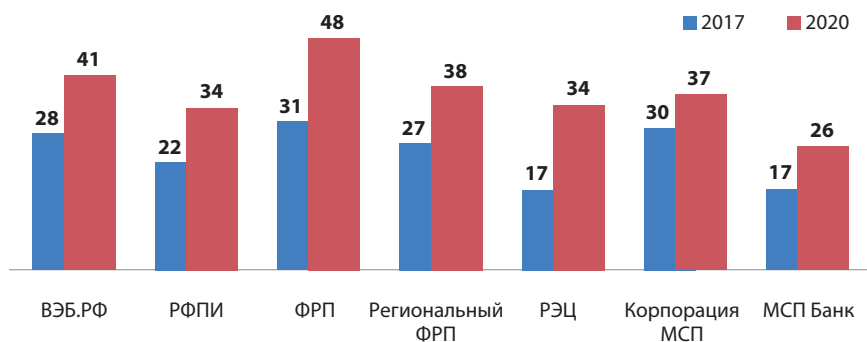


Российский союз промышленников и предпринимателей и здесь не ограничился только ролью наблюдателя, а активно формулировал и отстаивал позицию бизнеса на всех этапах разработки и имплементации как инструментов промышленной политики (таких, как ФРП, СПИК и СПИК 2.0, субсидии, КППК, про которые будет подробно рассказано ниже), так и инфраструктуры поддержки промышленности — цифровой (ГИСП), территориальной (кластеры, промышленные парки, территории опережающего развития), экспортной. Представители союза входят в состав коллегиальных экспертных органов управления ключевых институтов развития, комиссий по мерам поддержки при ФОИВ.

Помимо экспертной функции, союз взял на себя просветительскую роль, регулярно проводя публичные мероприятия (Форум

институтов развития в 2017–2019 гг., Национальный промышленный форум и др.) и публикуя аналитические материалы, тем самым внося свой вклад в популяризацию мер поддержки промышленности, повышение их прозрачности. К числу совместных достижений по данному направлению можно отнести тот факт, что за три года с 2017 г. информированность бизнеса о возможности получения помощи через институты развития существенно выросла по всем ключевым институтам.

Доля компаний, хорошо знакомых с деятельностью институтов развития, %



Источник: Опросы РСПП о состоянии делового климата в России

Стоит подробнее остановиться на наиболее значимых институтах и инструментах поддержки бизнеса.

Специальный инвестиционный контракт

Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2015 года № 708 утвержден механизм специального инвестиционного контракта (СПИК), упомянутый в статье 16 Федерального закона № 488-ФЗ.

В первоначальном варианте СПИК заключался федеральным органом исполнительной власти (или субъектом РФ) с инвестором, который берет на себя обязательства в предусмотренный специальным инвестиционным контрактом срок своими силами или с привлечением других лиц создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции.

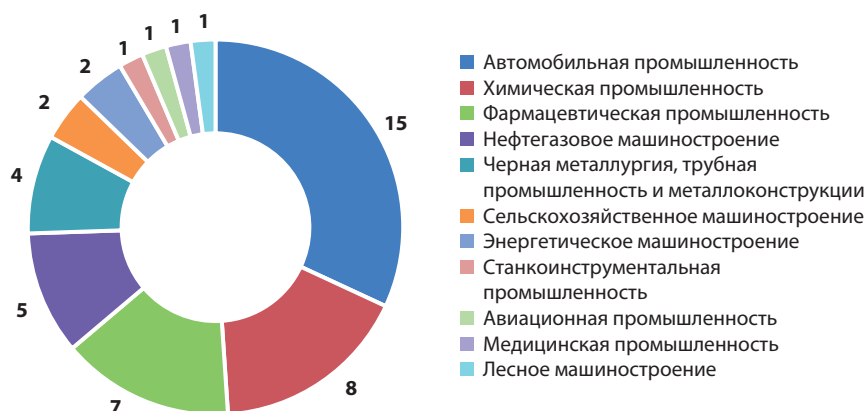
Специальный инвестиционный контракт может быть заключен в случае, если реализация инвестиционного проекта способствует решению задач и достижению целевых показателей и индикаторов российских госпрограмм, относящихся к той отрасли промышленности, в рамках которой реализуется инвестиционный проект. СПИК заключался на срок до 10 лет, при этом срок контракта устанавливается равным выходу проекта на проектную операционную прибыль в соответствии с представленным бизнес-планом, увеличенным на пять лет.

СПИК вызвал довольно значительный интерес бизнеса, поскольку обладал рядом преимуществ для инвестора.

1. Заявительный порядок заключения СПИК (хотя и был возможен отказ при прохождении межведомственной комиссии, но при запуске механизма отсутствовали конкурсные процедуры, правда, появившиеся при модернизации инструмента с переходом на СПИК 2.0).
2. Работающая стабилизационная оговорка (в отношении налогов сразу возникли проблемы с применением оговорки на практике, поскольку добиться ее автоматической реализации не удалось).
3. Открытость механизма для иностранных инвесторов (половина заключенных СПИК 1.0 приходилась на компании с иностранными инвестициями, причем первый СПИК был заключен с компанией «КЛААС» в рамках проекта по модернизации завода сельскохозяйственных машин КЛААС в Краснодарском крае, что подтверждало и технологичность инструмента, и его привлекательность для локализации производств с высокой добавленной стоимостью).

4. Локализация производства — возможность быть «российским производителем» с обязательством локализовать производство в течение трех лет. В это время продукция, которую он производит, уже будет считаться российской, что важно в условиях сложности процесса локализации производства (в том числе из-за отсутствия комплектующих необходимого качества).
 5. Налоговые льготы (снижение ставок по налогу на прибыль, имущество, транспортному налогу).
 6. Возможность выхода на рынок госзаказа как единственный поставщик, правда, только для проектов с бюджетом более 3 млрд рублей (Федеральный закон от 3 июля 2016 года №365-ФЗ).
- Всего в формате СПИК 1.0 было заключено 47 федеральных СПИК.

Количество СПИК, заключенных с участием Российской Федерации⁴⁰, включенных в реестр специальных инвестиционных контрактов, по отраслям



⁴⁰ Данные по СПИК, заключенных в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ (СПИК 1.0).

В 2017 году продолжилась доработка механизма СПИК. Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2017 года № 1564 более детально регламентированы процедуры рассмотрения заявлений инвесторов о заключении СПИК, согласования его условий, изменения и расторжения контракта. В Правилах закреплены требования к документам инвестора для заключения СПИК (в частности, к содержанию бизнес-плана и финансовой модели), уточнены полномочия межведомственной комиссии, уполномоченной на рассмотрение заявлений инвесторов и принятие соответствующих решений по ним. Типовая форма скорректирована с учетом сложившейся практики заключения СПИК.

Однако ключевым документом, завершившим реформу СПИК, несомненно является Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 290-ФЗ. Фактически закон дал старт системе СПИК 2.0.

В результате внесения изменений в Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» формируется система СПИК 2.0, изменяющая требования к контракту и его сторонам, предмет и содержание, порядок заключения, изменения, расторжения и прекращения действия контракта.

В рамках трансформации инструмента от некоторых принципиальных возможностей инструмента отказались. Изначально допускалось заключать как федеральный СПИК, так и региональный, но в итоге сохранили только федеральный формат (но при обязательном участии региона).

Из инструмента поддержки промышленных проектов СПИК трансформировался в механизм стимулирования внедрения и (или) разработки современной технологии для освоения серийного производства промышленной продукции (в том числе для того, чтобы не создавать «конкуренции» между СПИК и соглашениями о защите и поощрении капиталовложений).

В.С. Осьмаков, первый заместитель министра промышленности и торговли РФ: «СПИК — это налоговые преференции в обмен на инвестиции в технологию, пред-

приятие. С учетом запуска механизма СЗПК и развития инвестиционного законодательства в целом правительство решило, что СПИКи должны быть сфокусированы конкретно на технологической политике. И по факту теперь СПИК — это косвенная субсидия на НИОКР из налогов будущих периодов под очень длинные обязательства — 15 или 20 лет.

У нас всегда была такая мечта или идея — иметь возможность формировать публичную оферту бизнесу: куда государство считает правильным инвестировать. Перечень приоритетных технологий, с одной стороны, сочетается с планами импортозамещения, с другой — с перспективной технологической повесткой. В нем присутствует запрос от государства, и в нем есть инициативы от бизнеса.

Заявки собирались в ГИСП. Всего в систему зашло 1450 заявок. Мы отработали их с экспертными организациями, получили от них заключения. Осталось 630 технологий по самым разным отраслям. И по факту мы получили более-менее структурированную технологическую повестку и политику на будущее».⁴¹

Но главное изменение — вместо заявительного принципа появился конкурсный отбор (компании конкурируют по таким показателям, как срок внедрения современной технологии, объем промышленной продукции, произведенной в течение срока действия СПИК, и уровень локализации). Да и сроки заключения СПИК несколько удлинились (а процедуры усложнились).

СПИК 2.0 предлагает потенциальным инвесторам и ряд положительных нововведений. Во-первых, отменен минимальный порог инвестиций. Если ранее требовалось как минимум 750 млн руб. для заключения СПИК, то теперь такого минимального порога нет, что потенциально делает СПИК 2.0 открытым для более широкого круга инвесторов. Во-вторых, в рамках СПИК 2.0 предполагается заключение контрактов на более длительный срок. Если ранее макси-

⁴¹ Из интервью «Эксперту» в январе 2021 г.

мальный срок составлял не более 10 лет, то теперь срок действия контракта может быть до 15 лет, если объем инвестиций составляет менее 50 млрд руб., и до 20 лет, если объем инвестиций превышает 50 млрд руб.

Параллельно с этим Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 269-ФЗ вносятся изменения в Налоговый кодекс, определяющие режим налогообложения налогоплательщиков — участников СПИК 2.0. В частности, для налогоплательщиков — участников СПИК налоговая ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, устанавливается в размере 0 %. Кроме того, уточняется применение этой налоговой ставки в отношении организаций, имеющих статус налогоплательщика — участника СПИК.

Бизнес подтвердил интерес к новому формату СПИК 2.0 — первые конкурсы уже состоялись.

Фонд развития промышленности

Одним из ключевых финансовых институтов развития стал созданный в 2014 году Фонд развития промышленности. Основная задача фонда — модернизация российской промышленности, поддержка организации новых производств и обеспечения импортозамещения. Фонд сконцентрирован на выдаче займов на этапе предбанковского финансирования промышленных предприятий (разработка научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, технико-экономических и финансово-экономических обоснований, проектно-изыскательских работ).

РСПП во многом стоял у истоков создания ФРП и активно участвует в его управлении, в частности, с момента создания Фонда развития промышленности в Наблюдательный совет входит член Бюро Правления РСПП Д.А. Пумпянский. Кстати, именно полноценное

участие делового сообщества и в экспертизе проектов, и в управлении фондом позволило обеспечить столь высокую эффективность его деятельности и сформировать лучшую практику, тиражируемую во многих (хотя, к сожалению, не всех) институтах развития.

Из выступления Д.В. Мантурова на съезде РСПП 2015 г.:
«В прошлом году, помимо закона «О промышленной политике», мы активно говорили с вами о дополнительных инструментах и о создании Фонда развития промышленности. Фонд создан, заработал, в прошлом году наполнен средствами. Мы договорились о том, что представители будут и в Наблюдательном совете, и в Экспертном совете фонда. Такие представители есть от РСПП, от других объединений».

Программы ФРП позволяют российским предприятиям получить доступ к льготному заемному финансированию, необходимому для запуска производств уникальных отечественных продуктов, а также аналогов передовых международных разработок. ФРП предоставляет займы под 1 и 3 % годовых сроком до 7 лет в объеме от 5 млн до 2 млрд руб., стимулируя приток прямых инвестиций в реальный сектор экономики.

На сегодняшний день линейка программ фонда предоставляет возможность промышленным предприятиям, от малых производителей до крупных холдингов, реализовывать разномасштабные проекты.

Флагманская программа фонда «Проекты развития» направлена на развитие импортозамещения и производства конкурентной продукции.

Программа «Станкостроение» рассчитана на выпуск в России средств производства, оборудования и станков.

«Конверсия» стимулирует производство предприятиями ОПК высокотехнологичной продукции гражданского и/или двойного назначения.

Программа «Комплекующие изделия» призвана повысить уровень локализации производства конечной российской продукции, «Маркировка товаров» — дать возможность производителям установить оборудование для прослеживаемости продукции, «Лизинг» — обеспечить финансирование части аванса на приобретение оборудования, «Цифровизация промышленности» — помочь с внедрением программных и технологических решений для оптимизации производственных процессов.

Программа «Производительность труда» дает возможность реализовать меры по повышению производительности на предприятии.

Программа «Приоритетные проекты» позволяет финансировать крупные проекты по производству критически важной продукции, включенной в отраслевые планы по импортозамещению.

Соглашения ФРП с региональными фондами развития промышленности дали существенный импульс в развитии региональной промышленной политики.

В ФРП работает Консультационный центр, который в ежедневном режиме помогает предприятиям выбрать программу фонда, способы участия в конкурсах господдержки, в т. ч. на заключение Специальных инвестиционных контрактов (СПИК) и на компенсацию процентной ставки по инвесткредитам.

Фонд развития промышленности продолжает оставаться наиболее востребованным институтом развития, в который обращаются предприниматели за поддержкой. Опыт взаимодействия с фондом у большинства компаний, получивших льготный заем, положительный.

В 2020 году работа ФРП была во многом переориентирована на поддержку производителей продукции, направленной на борьбу с коронавирусной инфекцией (хотя и по традиционным направлениям работы компании продолжали получать поддержку). По сверхупрощенной процедуре российские промышленники получили средства для расширения производства или пополнения оборотных средств. Займы ФРП позволили мобилизовать промышленность и нарастить выпуск самой востребованной продукции.

Субсидиарные программы

Действовавшая до 2019 года система субсидирования была очень сложной, если не сказать громоздкой, тем не менее, нельзя не признать, что она на практике поспособствовала наращиванию объемов производства и продаж, осуществлению проектов импортозамещения, модернизации действующих и созданию новых производств, повышению конкурентоспособности и объемов экспорта промышленной продукции.

Список субсидий для различных отраслей, категорий промышленных предприятий и (или) потребителей их продукции включал следующее:

- Субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, выданным на реализацию комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности (постановление Правительства РФ (далее — ППРФ) № 3 от 03.01.2014).
- Возмещение части затрат, связанных с приобретением грузового железнодорожного подвижного состава (ППРФ №175 от 20.02.2018).
- Компенсация части затрат на закупку комплектующих изделий (деталей, узлов, агрегатов), необходимых для производства средств производства (ППРФ № 574 от 12.05.2018).
- Компенсация части затрат на использование энергоресурсов энергоемкими предприятиями-производителями средств производства (ППРФ № 575 от 12.05.2018).
- Субсидии производителям колесных транспортных средств на компенсацию части затрат, связанных с созданием и организацией производства транспортных средств с дистанционным и автономным управлением (ППРФ № 637 от 7 июля 2016 г.).

- Субсидии лесоперерабатывающим предприятиям Дальневосточного федерального округа на возмещение части затрат на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов (ППРФ № 1319 от 05.12.2014).
- Субсидии производителям высокотехнологичной продукции на компенсацию части затрат, связанных с сертификацией продукции на внешних рынках при реализации инвестиционных проектов (ППРФ № 1388 от 17.12.2016).
- Субсидии организациям автомобилестроения, сельскохозяйственного и железнодорожного машиностроения на компенсацию части затрат, связанных с созданием системы послепродажного обслуживания (ППРФ № 1116 от 20 сентября 2018 г.).
- Субсидии на возмещение части затрат на приобретение специализированного инжинирингового программного обеспечения (ППРФ № 1200 от 14.11.2014).
- Субсидии организациям автомобилестроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на реализацию инвестиционных и инновационных проектов и (или) выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным для осуществления расходов инвестиционного характера, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным в 2009–2010 годах и обеспеченным государственными гарантиями Российской Федерации, а также на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным российскими организациями автомобилестроения в 2015 году на цели рефинансирования и (или) приобретения прав требований по кредитам и займам, ранее привлеченным их дочерними и зависимыми обществами (ППРФ № 1383 от 19.12.2015 г.).
- Субсидии производителям техники, использующей природный газ в качестве моторного топлива (ППРФ № 667 от 12.07.2016 г.).
- Субсидии производителям городского наземного электрического транспорта (ППРФ № 817 от 19 августа 2016 г.).

- Субсидии производителям моторвагонного подвижного состава в целях предоставления покупателям скидки при приобретении моторвагонного подвижного состава (ППРФ № 157 от 13 февраля 2018 г.).
- Субсидии организациям легкой промышленности на возмещение части затрат на обслуживание кредитов, привлеченных в 2015–2018 годах на цели реализации проектов по увеличению объемов производства продукции (ППРФ № 2 от 12 января 2017 г.).
- Субсидии управляющим организациям индустриальных парков индустрии детских товаров на возмещение части затрат на создание и (или) развитие имущественного комплекса (ППРФ № 1179 от 08.11.2014).
- Субсидии организациям на компенсацию части затрат, понесенных при реализации проектов по организации производства лекарственных средств и (или) фармацевтических субстанций (ППРФ № 1047 от 01.10.2015).
- Субсидии организациям реабилитационной индустрии на компенсацию части затрат, понесенных в 2017–2019 годах в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов по организации производства средств реабилитации (ППРФ № 77 от 25.01.2017).
- Субсидии организациям лесопромышленного комплекса на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2014–2016 годах на цели создания межсезонных запасов сырья, материалов и топлива (ППРФ № 1158 от 25 сентября 2017 г.).
- Субсидии организациям легкой и текстильной промышленности на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на реализацию новых инвестиционных проектов по техническому перевооружению (ППРФ № 614 от 18.05.2019).
- Субсидии на компенсацию части затрат на проведение НИОКР по приоритетным направлениям гражданской промышленности (ППРФ № 1312 от 30 декабря 2013 г.).

- Субсидии на компенсацию части затрат на проведение НИОКР в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов по организации производства средств реабилитации (ППРФ № 76 от 25 января 2017 г.).
- Субсидии на компенсацию части затрат на проведение НИОКР в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов индустрии детских товаров (ППРФ № 1162 от 4 ноября 2014 г.).
- Субсидия на компенсацию части затрат на транспортировку продукции (ППРФ № 496 от 26.04.2017).
- Субсидии на возмещение потерь в доходах при предоставлении лизингополучателю скидки по уплате авансового платежа по договорам лизинга колесных транспортных средств (ППРФ № 451 от 08.05.2015).
- Субсидии на возмещение потерь в доходах при предоставлении лизингополучателю скидки по уплате авансового платежа по договорам лизинга строительно-дорожной и (или) коммунальной техники (ППРФ № 518 от 03.05.2017).
- Субсидии российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2015–2017 годах физическим лицам на приобретение автомобилей и возмещение части затрат по кредитам, выданным в 2018–2020 годах физическим лицам на приобретение автомобилей (ППРФ № 364 от 16.04.2015).
- Субсидии на компенсацию части затрат на производство и реализацию пилотных партий средств производства (ППРФ № 634 от 25 мая 2017 г.).
- Субсидии российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным на приобретение сельскохозяйственной, строительно-дорожной и коммунальной техники, а также оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности (ППРФ № 163 от 17 февраля 2018 г.).
- Субсидии производителям специализированной техники или оборудования в целях предоставления скидки покупателям (ППРФ № 547 от 10.05.2017).

В 2020 году был возобновлен механизм поддержки региональных программ развития промышленности в рамках единой региональной субсидии (постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 2016 г. № 194). В декабре 2020 года был проведен конкурсный отбор. На участие в конкурсном отборе регионами было подано 52 заявки из всех федеральных округов России, из которых было отобрано 25 заявок. Сумма запрошенных иных межбюджетных трансфертов по всем заявкам составила 9,8 млрд руб. (софинансирование из региональных бюджетов — 3 млрд руб.).

Агентство по технологическому развитию (АТР)

Агентство по технологическому развитию учреждено в 2016 году в целях создания условий для осуществления трансфера технологий и развития высокотехнологичного производства промышленной продукции, а также в целях содействия российским предприятиям по внедрению технологических решений мирового уровня с целью достижения конкурентоспособности отечественной продукции.

Основные задачи АТР:

- поддержка трансфера технологий;
- сбор и актуализация данных о существующих отечественных и иностранных технологиях и компетенциях;
- содействие приобретению современных отечественных и иностранных технологий российскими компаниями;
- содействие формированию и реализации на территории РФ проектов, направленных на локализацию производства технологий.

Кроме того, АТР является компетентным органом по управлению Международным фондом технологического развития, который создан для содействия опережающему развитию организаций-клиентов фонда за счет финансирования проектов трансфера передовых технологических решений и локализации производств.

Промышленные кластеры и индустриальные (промышленные) парки

Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2015 года № 779 установлены требования к промышленным кластерам, специализированным организациям промышленных кластеров в целях применения к ним мер стимулирования, введенные в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 6 Федерального закона № 488-ФЗ. Подписанным постановлением закреплены определения следующих понятий: «специализированная организация промышленного кластера», «программа развития промышленного кластера», «инфраструктура промышленного кластера».

Промышленный кластер формируется с целью создания совокупности субъектов в сфере промышленности, связанных отношениями в этой сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного или нескольких субъектов Федерации, производящих промышленную продукцию. Специализированная организация промышленного кластера проводит методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное сопровождение развития кластера, в том числе по разработке и сопровождению программы развития кластера, организации взаимодействия между его участниками, а также заинтересованными организациями, включая учреждения образования и науки, кредитные организации, государственные компании и компании с государственным учас-

тием, институты развития, органы государственной власти. Проверку кластеров на соответствие требованиям должны проходить коммерческие и некоммерческие организации, созданные в соответствии с российским законодательством, если они имеют намерение получить поддержку, предусмотренную нормативными правовыми актами.

Постановлением Правительства РФ от 4 августа 2015 года № 794 в развитии пункта 5 части 1 статьи 6 Федерального закона № 488-ФЗ устанавливаются требования к индустриальным (промышленным) паркам, управляющим компаниям таких парков в целях применения к ним мер стимулирования. Подписанным постановлением предусмотрены две категории индустриальных парков: «создаваемый индустриальный (промышленный) парк» и «действующий индустриальный (промышленный) парк». Такое разделение позволило применять механизмы государственной поддержки индустриальных парков как на этапе создания, так и на этапе их промышленной эксплуатации и расширения.

В настоящее время создан 261 индустриальный парк, объем инвестиций в проектирование и строительство объектов промышленной инфраструктуры индустриальных (промышленных) парков составляет 79,94 млрд руб. Количество промышленных технопарков и промышленных кластеров меньше — 79 и 80 соответственно.

Комплексные инвестиционные проекты

В 2014 году в рамках госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» постановлением Правительства Российской Федерации от 03.01.2014 № 3 вводится институт государственной поддержки в отношении комплексных инвестиционных проектов (КИП) по приоритетным направлениям гражданской промышленности, направленных на техническое

перевооружение существующих производств. Возможность участия в конкурсе по отбору инвестиционных проектов предоставляется организациям, реализация проектов которых предусматривает расходы инвестиционного характера на приобретение, в том числе по договорам аренды (лизинга), сооружение, изготовление, доставку основных средств, приобретение или долгосрочную аренду земельных участков под создание новых производственных мощностей, разработку проектно-сметной документации, строительство или реконструкцию производственных зданий и сооружений, создание и реконструкцию промышленной инфраструктуры. Первоначально максимальная общая стоимость инвестиционного проекта была установлена в размере 2 млрд руб. Однако в условиях понижения курса рубля и роста затрат на закупку оборудования и комплектующих иностранного производства порог был повышен до 5 млрд руб., а позднее — до 7,5 млрд руб. Предусматривается предоставление субсидии в отношении кредитов, полученных в рублях, в размере 0,7 ключевой ставки Банка России. По обязательствам в иностранной валюте размер возмещения составлял 90 % от 4 % годовых или 90 % от затрат на уплату процентов.

Портфель проектов, включенных в реестр КИП и получавших субсидии по данной программе, достаточно диверсифицирован с преобладанием химической промышленности, лесопромышленного комплекса, металлургии (в силу капиталоемкости секторальных проектов) и включает также ключевых производителей из сектора медбиофармы, машиностроения. На момент проведения специального обзора РСПП, посвященного эффективности поддержки в 2019 г., из общего количества получателей субсидии КИП 14 компаний получали одновременно и данную субсидию, и заем ФРП. В среднем по программе субсидирования процентных ставок для участников комплексных инвестиционных проектов сумма субсидии на одного получателя составляла 82 млн руб. (на момент проведения исследования).

Проведенный экономико-статистический анализ позволил установить, что у компаний, получивших данный вид поддержки, выручка от реализации продукции растет опережающими темпами по сравнению с отраслями, к которым они принадлежат.

В целом за период 2013–2017 гг. средний темп прироста выручки компаний, реализующих комплексные инвестиционные проекты, выше, чем у аналогичных предприятий, не получавших поддержку (т. н. контрольная группа). Также у компаний, включенных в перечень КИП, более высокая динамика основных фондов, чем у схожих компаний.

Родившись как субсидия на техперевооружение и антикризисный инструмент поддержки компаний, которым в условиях 2014–2015 гг. было необходимо облегчить бремя кредитной нагрузки по инвестиционным проектам, субсидии КИП постепенно вышли на первые позиции среди субсидиарных программ поддержки средних и крупных промышленных проектов (по востребованности у предприятий, согласно опросам РСПП). Позднее акцент в целеполагании сместился на проекты с экспортным потенциалом; с 2020 года в постановлении появляется положение о том, что субсидии предоставляются в целях увеличения объема инвестиций в целом по экономике Российской Федерации до 27 % ВВП, а текущими проектами поправок «во главу угла» при распределении субсидий ставится потенциал импортозамещения и технологичность проекта. При этом фактически действие субсидий было ограничено: оно распространяется на кредиты, выданные не позднее 2019 года.

В данное время перечень комплексных инвестиционных проектов содержит 168 проектов общей стоимостью 298,4 млрд руб., в рамках которых создано свыше 23 тыс. высокопроизводительных рабочих мест. Общий объем выделенных субсидий составляет более 15 млрд руб. Дисконтированные налоговые отчисления от реализации поддержанных проектов превысили 228 млрд руб.

Особые экономические зоны

Один из наиболее ранних институтов развития в Российской Федерации — особые экономические зоны. Первые зоны создавались

еще в 90-е годы, а 22 июля 2005 года был принят закон «Об особых экономических зонах», который упразднил все ранее существовавшие ОЭЗ, за исключением Калининградской (создана в 1996 году) и Магаданской (создана в 1999 году), и упорядочил принципы их создания и функционирования.

В частности, закон с последующими поправками определил четыре типа ОЭЗ (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые), а также перечень преференций и требований к резидентам каждой из них. Инициативу создания ОЭЗ передали на местный уровень, решение об удовлетворении заявок на конкурсной основе принимает Правительство РФ.

В настоящее время в России действует 39 специализированных ОЭЗ. За 15 лет работы в ОЭЗ зарегистрировались более 900 резидентов, из которых более 140 компаний с участием иностранного капитала из 42 стран. За эти годы общий объем заявленных инвестиций составил более 1,17 трлн рублей, вложенных инвестиций — более 560 млрд руб., было создано более 44,6 тыс. рабочих мест, уплачено порядка 194 млрд руб. налоговых платежей, таможенных отчислений и страховых взносов.

Если говорить о промышленно-производственных зонах, то они создаются для производства, переработки и реализации товаров, при этом там может осуществляться и технико-внедренческая деятельность.

В настоящее время функционирует 20 промышленно-производственных зон, резидентами которых являются около 300 компаний, создано более 20 тыс. рабочих мест, осуществлено более 300 млрд руб. инвестиций, объем выручки составил более 800 млрд рублей, уплачено 103 млрд руб. налоговых, таможенных отчислений и отчислений в государственные внебюджетные фонды (по данным Минэкономразвития России).

Технико-внедренческие зоны создавались для развития инновационной деятельности. Основной функционал: создание и реа-

лизация научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем. Зеркально с промышленно-производственными зонами в технико-внедренческих зонах возможно и осуществление промышленно-производственной деятельности.

По данным Минэкономразвития России, резидентами 7 технико-внедренческих зон являлись почти 500 компаний, которыми создано более 20 тыс. рабочих мест, осуществлено более 200 млрд руб. инвестиций, объем выручки составил чуть менее 500 млрд руб., уплачено 90 млрд руб. налоговых, таможенных отчислений и отчислений в государственные внебюджетные фонды.

При этом оценки эффективности особых экономических зон достаточно сдержанные. По опросу РСПП, ОЭЗ занимают лишь 6-е место в перечне институтов развития, к которым компании обращались за поддержкой. Несмотря на то, что закон об ОЭЗ был принят в 2005 году, более 14 % компаний, опрошенных РСПП, не знают о данном инструменте, а только 43 % хорошо о нем осведомлены.

Разграничение между промышленно-производственными и технико-внедренческими зонами было нечетким, что создавало дополнительную неопределенность для потенциальных инвесторов. Счетная палата также не очень позитивно оценила ОЭЗ, обращая внимание, что основной экономический результат дают лишь 4 зоны, хотя 8 ОЭЗ функционируют 10 и более лет, из которых 6 были созданы в 2005 году.

Сейчас планируется сузить количество видов ОЭЗ, сформировав единый тип ОЭЗ в промышленной сфере — промышленно-технологические особые экономические зоны. Компании-члены РСПП в целом поддержали предлагаемые изменения, поскольку это повысит четкость и эффективность данного инструмента поддержки.

КППК

Корпоративная программа повышения конкурентоспособности (КППК) — программа деятельности организации, направленная на повышение конкурентоспособности, увеличение объемов производства и экспорта продукции.

Предоставление поддержки регулируется постановлением Правительства РФ от 23.02.2019 г. № 191 «О государственной поддержке организаций, реализующих корпоративные программы повышения конкурентоспособности, и внесении изменения в Правила предоставления из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на возмещение части затрат, связанных с поддержкой производства высокотехнологичной продукции».

Предоставление организациям, реализующим КППК, доступа к механизмам льготного кредитования по направлениям: инвестиционные кредиты на создание экспортоориентированного производства в России и/или за рубежом, постэкспортное финансирование и международный факторинг, форфейтинг, аккредитивы, кредиты иностранным покупателям и банкам иностранных покупателей.

Сроки реализации КППК от 2 до 5 лет (окончание реализации не позднее 31 декабря 2024 года, но РСПП неоднократно предлагал продлить срок действия программы до 2030 года, что было поддержано Президентом Российской Федерации).

Основные условия программы:

Максимальный объем одного кредита: до 60 млрд руб. по инвестиционным кредитам, до 30 млрд руб. по прочим кредитам.

Субсидируется до 4,5 % годовых от коммерческой ставки банка.

Лимиты использования субсидии по кредитным продуктам: инвестиционные за рубежом — 10 % от общего объема субсидии; инве-

стиционные в РФ — 32,5 % от общего объема субсидии; прочие — 57,5 % от общего объема субсидии.

Подготовка новой программы поддержки бизнеса была непростой. Изначально предполагалось, что КППК заменит значительную часть существовавших (и востребованных) мер поддержки. Принципиальная позиция РСПП заключалась в том, что новая мера поддержки могла быть поддержана только в дополнение к действующим субсидиям для промышленных предприятий и при условии несокращения общего объема существующих мер поддержки.

Несмотря на то, что часть существовавших мер поддержки попала под серьезную корректировку (а наличие КППК повышает вероятность получения иных мер поддержки, поскольку учитывается при ранжировании претендентов), в целом принцип «не вместо, а в дополнение» удалось реализовать на практике.

Много сложностей вызвало определение конкурентоспособной продукции (в ситуации регулярных проверок требуется четкость в ключевых терминах).

Большую озабоченность вызывали «контрольные показатели» выполнения КППК (и как показала практика, не зря — пандемия привела к падению практически всех показателей деятельности компаний и потребовала введения временного моратория в отношении санкций в случае невыполнения компанией своих обязательств).

При этом часть предложений РСПП по совершенствованию механизма КППК была учтена, в частности по продлению сроков конкурсного отбора. В части инвестиционного финансирования предоставлена возможность предоставления не подтверждения «российскости», а гарантийного письма, что такое подтверждение будет получено — это важно для новых продуктов.

Из выступления Д.Н. Козака на съезде РСПП 2019 г.: «Недавно принято постановление Правительства, которое определяет механизм предоставления льготного банковского финансирования производителям промышленной продукции, принявших на себя обязательства по повы-

шению конкурентоспособности, по увеличению объема производства и реализации своей продукции на внутреннем и внешних рынках. Пользуясь случаем, хочу выразить признательность Александру Николаевичу, Бюро РСПП, всему РСПП за деятельное участие в подготовке этого постановления, разработке этого механизма... нам удалось найти сбалансированное решение, выработать простой, доступный, транспарентный механизм привлечения в проект максимального количества предприятий и предоставления им эффективной финансовой поддержки для реализации ими их собственных корпоративных программ повышения конкурентоспособности. При этом с соблюдением всех требований и правил ВТО, норм международной торговли».

Соглашение о защите и поощрении инвестиций

Федеральным законом от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» создан новый инструмент для реализации инвестиционных проектов с применением мер государственной поддержки — соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК).

Закон заложил основы для формирования единого реестра всех мер государственной (муниципальной) поддержки, применяемых в Российской Федерации, что станет важным шагом на пути к их систематизации и контролю за их предоставлением.

СЗПК представляет собой договор между бизнесом и государством, в соответствии с которым бизнес обязуется осуществить инвестиции в рамках проекта на территории РФ, а государство — обеспечить стабильность правового режима для реализации такого проекта (а в некоторых случаях также предоставить и иные меры под-

держки). Предполагается, что СЗПК станет (и уже стал) новым инструментом для реализации инвестиционных проектов в РФ.

При этом СЗПК может быть заключено в дополнение к другим формам инвестиционных договоров в РФ (например, таким как концессионные соглашения или соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве).

Капиталовложениями для целей СЗПК будут признаваться только определенные категории денежных средств, направляемых на реализацию проекта. Таким образом, СЗПК будут доступны только для достаточно крупных инвестиционных проектов со значительным объемом собственного финансирования со стороны инвесторов.

СЗПК могут заключаться в отношении инвестиционных проектов, направленных на создание (реконструкцию, модернизацию) и эксплуатацию объектов недвижимого имущества или комплексов, связанных между собой объектов недвижимого и движимого имущества, а также в отношении проектов, направленных на создание и использование результатов интеллектуальной деятельности и (или) средств индивидуализации. СЗПК могут использоваться в различных отраслях экономики (за небольшими исключениями) при выполнении определенного ряда условий.

Во-первых, на заключение СЗПК могут претендовать только новые инвестиционные проекты.

Во-вторых, следует учитывать, что для заключения СЗПК необходимо определить необходимый минимальный объем капиталовложений.

В-третьих, в соответствии с законом СЗПК не может быть заключено для реализации проектов в ряде сфер (невозможно заключение СЗПК, если речь о проектах из следующих секторов: 1) игорный бизнес; 2) производство табачных изделий, алкогольной продукции, жидкого топлива (ограничение неприменимо к жидкому топливу, полученному из угля, а также на установках вторичной переработки нефтяного сырья согласно перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации); 3) добыча сырой нефти и природного

газа, в том числе попутного нефтяного газа (ограничение неприменимо к инвестиционным проектам по сжижению природного газа); 4) оптовая и розничная торговля; 5) деятельность финансовых организаций, поднадзорных Центральному банку Российской Федерации (ограничение неприменимо к случаям выпуска ценных бумаг в целях финансирования инвестиционного проекта); б) создание (строительство) либо реконструкция и (или) модернизация административно-деловых центров и торговых центров (комплексов) (кроме аэровокзалов (терминалов), а также многоквартирных домов, жилых домов (кроме строительства таких домов в соответствии с договором о комплексном развитии территории)).

СЗПК могут заключаться до 1 января 2030 г. Таким образом, предполагается, что СЗПК является временной мерой для стимулирования российской экономики.

При этом немногие механизмы поддержки вызывали и такой большой интерес, и такие масштабные дискуссии, как соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

Изначально задуманный формат СЗПК во многом был похож на уже функционировавшие в тот момент специальные инвестиционные контракты, которые также предполагают инвесторам стабилизационную оговорку (что особенно важно для бизнеса, в том числе в части фискальной нагрузки) и некоторые дополнительные бонусы. В процессе работы изменился формат и СЗПК, и СПИК. Пересечения по видам стимулов сохранились, но компании стало проще выбрать, какой механизм поддержки требует конкретный инвестиционный проект — СПИК для высокотехнологичных проектов вне зависимости от размера инвестиций, но по сложной процедуре, СЗПК — в заявительном порядке для практически всех видов экономической деятельности, но только если объем инвестиций значителен.

В результате за несколько месяцев с момента принятия всей необходимой подзаконки было подписано 36 соглашений в самых разных секторах — от развития городского общественного транспорта до нового завода по переработке масличных культур. АНО «Агентство инвестиционного развития» стал фронт-офисом Минэкономразви-

тия России в инвестиционной сфере. Учитывая, что к тому моменту бизнес привык к аналогичному взаимодействию с Фондом развития промышленности как фронт-офисом Минпромторга России, схема была вполне работающей.

К сожалению, 2 апреля 2021 года работа по заключению СЗПК была заморожена. Причиной стал временный характер Правил заключения, изменения, прекращения действия соглашений о защите и поощрении капиталовложений, ведения реестра соглашений о защите и поощрении капиталовложений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1577.

Изначально цель принятия временного порядка была благой — со 2 апреля 2021 года должна была заработать Государственная информационная система «Капиталовложения», которая сократила бы нагрузку и на бизнес, и на органы власти, перевела бы взаимодействие в электронный формат и в целом вывела бы СЗПК в лидеры по качеству, прозрачности и эффективности взаимодействия с инвесторами среди всех инструментов поддержки.

Но четко сформулированные планы Минэкономразвития России по развитию инструмента СЗПК не удалось реализовать в полном объеме из-за сложной правоприменительной практики и недостаточно эффективной системы государственного управления (низкое качество государственного управления в числе ограничений для развития компании назвали 17,8 % опрошенных РСПП компаний (январь 2021 г.)).

Затянулась разработка системы ГИС «Капиталовложения», пакет поправок в базовый закон (во многом инициированный бизнесом) сложно проходил согласования в органах власти, что также не ускорило процесс (в результате завис не один десяток соглашений). При этом и бизнес, и Минэкономразвития России понимали, что новые правила заключения СЗПК стоит принимать уже с учетом законодательных новелл — корректировка порядка получения поддержки несколько раз в год не вполне отвечает принципам стабильности условия реализации инвестиционных проектов.

Результат — количество заключенных соглашений уже несколько месяцев не растет, а бизнес вынужденно выбирает иные инструменты поддержки своей инвестиционной активности, поскольку проекты не могут ждать слишком долго (СПИК 2.0, корпоративные программы повышения конкурентоспособности и т. д.).

При этом обращение к иным инструментам поддержки в отношении части инвестпроекта создает дополнительные риски для бизнеса с точки зрения корректного разграничения инвестиционных планов, на которые получена поддержка, если компания все-таки решит заключить СЗПК в отношении остальной части проекта (базовый принцип Минфина России — нельзя получать несколько видов поддержки на одни цели). Неопределенности добавила ситуация с АНО «АИР», который перестал выполнять роль уполномоченной организации для инвесторов.

На практике с учетом того, что в июле приняты поправки в базовый закон о СЗПК, в частности, предусматривающие снижение требований к объему инвестиций по ряду секторов, для некоторых проектов увеличивается срок действия «стабилизационной оговорки», предусмотрена «секьюритизация» — право участника СЗПК осуществлять эмиссию облигаций с залоговым обеспечением в виде денежных средств, которые поступят в будущем в качестве меры поддержки, процесс заключения нового пула СЗПК приблизился к практической реализации, но в новом формате.

Функционал фронт-офиса предполагается передать уполномоченным организациям, а с учетом корректировки порядка компенсации расходов на инфраструктуру СЗПК стал больше походить на корпоративные программы повышения конкурентоспособности с точки зрения процедур — бизнес привык к такому формату работы.

С бизнесом обсуждаются новые Правила заключения, изменения, прекращения действия соглашений о защите и поощрении капиталовложений, ведения реестра соглашений. Правила пока сохраняют временный характер и отчасти «бумажный» компонент

взаимодействия, но часть документов все-таки будет подаваться в электронном виде. При этом несмотря на смену «окна взаимодействия» с АНО «АИР» на уполномоченные банки, расходы компаний на подачу заявлений и иное операционное взаимодействие, связанное с заключением СЗПК, вырасти не должны.

Активность бизнеса при обсуждении нового проекта правил подтверждает: механизм соглашений о защите и поощрении капиталовложений сохраняет высокую актуальность. В крайне нестабильных и непредсказуемых условиях ведения деятельности именно СЗПК может стать инструментом, который дает хотя бы частичную уверенность для бизнеса в завтрашнем дне — что фискальная нагрузка практически не изменится, регуляторика останется стабильной, расходы на создание инфраструктуры будут полностью или частично компенсированы.

Инвестиционный лифт

Действует механизм «Инвестиционный лифт» — открытая система взаимодействия федеральных и региональных институтов развития, направленная на оказание поддержки участниками системы предприятиям для реализации инвестиционных проектов, способствующих развитию производства в сфере несырьевого экспорта, высоких технологий и импортозамещения. Система «Инвестиционный лифт» позволяет предприятию получить консолидированную поддержку проекта на федеральном и региональном уровнях не менее чем от двух участников данной системы, в том числе в рамках совместных продуктовых решений.

Система «Инвестиционный лифт» реализуется в соответствии с заключенным соглашением между Корпорацией МСП, ФРП, РЭЦ и РФПИ о взаимодействии федеральных организаций поддержки и региональных институтов развития.

Участники системы «Инвестиционный лифт» получают доступ ко всем имеющимся финансовым и нефинансовым инструментам поддержки субъектов МСП со стороны Федеральных организаций поддержки (с учетом установленных Соглашением ограничений).

Национальная технологическая инициатива

Разработка НТИ началась в соответствии с поручением Президента России В.В. Путина по реализации послания Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года. Согласно поручению, Правительство РФ совместно с Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ), Российской академией наук (РАН), ведущими университетами и деловыми объединениями предпринимателей должно было подготовить доклад о разработке и реализации НТИ к 1 июля 2015 года.

Цель НТИ заключается в том, чтобы вырастить национальные компании на принципиально новых отраслевых рынках, которых сегодня не существует, при этом через 10–20 лет объем каждого из таких будущих рынков должен превышать в мировом масштабе 100 млрд долларов США. Данный вывод связан с предположением о том, что у российских компаний имеется шанс занять достойное место только на таких рынках, которые еще не сформированы.

Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2016 г. № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы» утвержден механизм реализации НТИ.

В рамках проекта реализуются 7 дорожных карт.

1. Нормативная дорожная карта «Энерджинет». План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий (дорожной карты) Национальной

- технологической инициативы по направлению «Энерджинет». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1526-р.
2. Нормативная дорожная карта «Маринет». План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий (дорожной карты) Национальной технологической инициативы по направлению «Маринет». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 января 2020 года №40-р.
 3. Нормативная дорожная карта «Хелснет». План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий (дорожной карты) Национальной технологической инициативы по направлению «Хелснет». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 870-р.
 4. Нормативная дорожная карта «Аэронет». План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий (дорожной карты) Национальной технологической инициативы по направлению «Аэронет». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2018 г. № 576-р.
 5. Нормативная дорожная карта «Нейронет». План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий (дорожной карты) Национальной технологической инициативы по направлению «Нейронет». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 552-р.
 6. Нормативная дорожная карта «Автонет». План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения

реализации плана мероприятий (дорожной карты) Национальной технологической инициативы по направлению «Автонет». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 535-р.

7. Нормативная дорожная карта «Технет». План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации плана мероприятий (дорожной карты) Национальной технологической инициативы по направлению «Технет». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2018 года №482-р.

Отличительная особенность НТИ состоит в том, что содержательная часть перечня мер по достижению Россией лидерства на новых рынках формулируется самим высокотехнологичным бизнесом. По каждому рыночному направлению формируется Рабочая группа, которую возглавляет уже состоявшийся технологический предприниматель, профессионал в соответствующей тематической области, и профильный заместитель министра ответственного федерального органа исполнительной власти. В состав Рабочей группы НТИ входят представители бизнеса, научного и образовательного сообществ, органов исполнительной власти и другие заинтересованные участники. Состав каждой рабочей группы НТИ утверждается протоколом Межведомственной рабочей группы по разработке и реализации Национальной технологической инициативы при Правительственной комиссии по модернизации экономики и инновационному развитию России.

Основой портфеля проектов НТИ являются «системные» или «платформенные» проекты, преодолевающие технологические или нормативно-организационные барьеры и создающие вокруг себя экосистему партнеров, использующих платформенные разработки для создания инновационных продуктов и работы на глобальных, новых рынках. Значимость проектов НТИ определяется ответом на социально-экономические вызовы государства. Это в первую очередь вопросы национальной безопасности, высо-

кое качество жизни людей и развитие отраслей нового технологического уклада.

На конец 2018 года портфель проектов НТИ, одобренных Межведомственной рабочей группой, включал 44 проекта. К концу 2019 года число таких проектов увеличилось до 51, а 20 % проектов НТИ вышли на первые продажи.

В 2019 году были запущены новые программы поддержки бизнеса в НТИ. Программы предполагают возможность получения грантового и инвестиционного финансирования технологическими компаниями на рынках НТИ в размере до 500 млн руб.

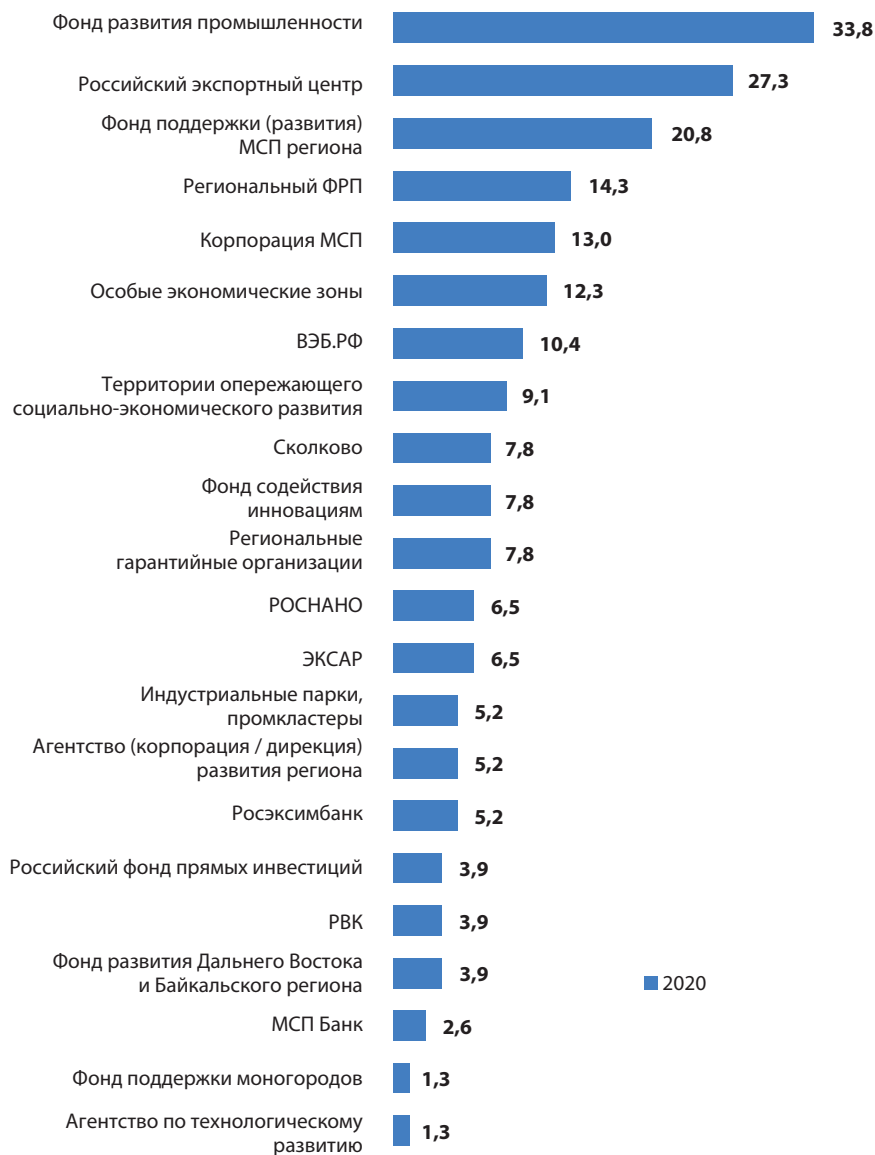
При этом, по оценке бизнес-сообщества, система НТИ занимает пока не самое высокое место в оценке решений и инициатив власти за последние 30 лет, которые определили развитие промышленности. Отчасти это объясняется ориентированностью на наиболее передовые сегменты в инновационной сфере, влияние которых на массовых производителей пока невелико.

Востребованность и эффективность инструментов поддержки

У бизнеса, разумеется, есть своя точка зрения на эффективность и востребованность различных институтов и инструментов развития. Получение объективной оценки эффективности инструментов государственной поддержки чрезвычайно важно как для общественного признания ее результативности, так и для совершенствования системы поддержки.

Более половины опрошенных компаний — 50,9 % — отметили, что получали в 2020 году поддержку со стороны государства: речь идет о субсидиях, государственных гарантиях, займах институтов развития, пониженных налоговых ставках или о нефинансовой поддержке (информационной, консультационной).

Институты развития, к которым обращались компании за поддержкой, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

Виды государственной поддержки, за которыми обращались компании в 2020 году, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общая доля не сводится к 100 %.

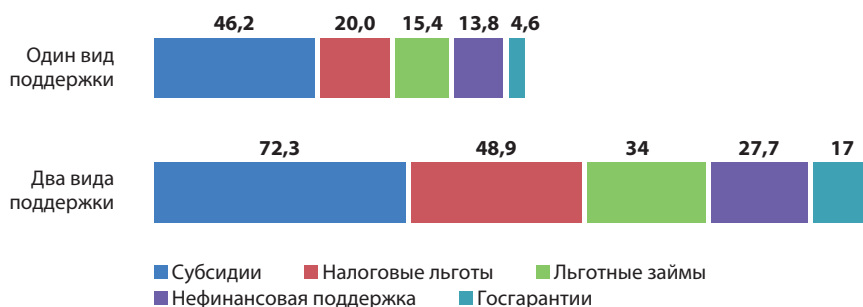
Наиболее востребованным видом поддержки оказались субсидии — за ними обращались три четверти организаций-получателей поддержки.

Пониженные налоговые ставки удалось применить 63,9 % компаний.

Нефинансовой поддержкой (информационной, консультационной) воспользовались 52,1 % организаций в 2020 году. Льготные займы смогли получить за отчетный период 51,8 % компаний. Наименее популярным видом поддержки оказались государственные гарантии, их указали в 2020 году только 30 % компаний-получателей.

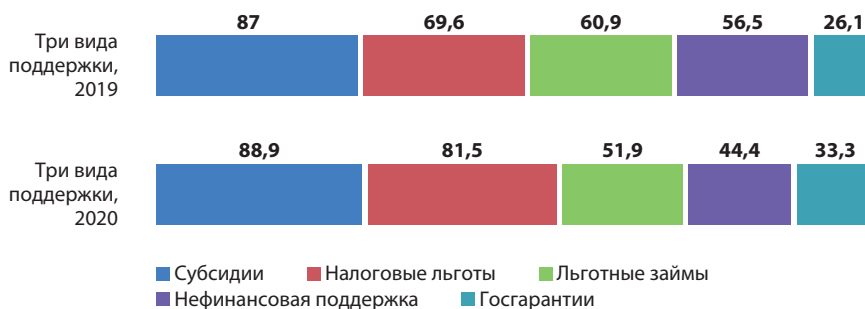
В 2019 году 51 % компаний-получателей государственной поддержки указали, что обращались только за одним определенным видом помощи. Четверть организаций смогли воспользоваться двумя формами поддержки.

Сочетание видов государственной поддержки, за которыми обращались компании в 2020 году, %



У 15 % компаний набор насчитывал три различных вида поддержки. Комбинацию из четырех возможных форм поддержки отметили 5,9 % предприятий. Только 1,3 % респондентов из рассматриваемой группы отметили все возможные виды поддержки. Чем шире список возможных видов поддержки, которыми смогла воспользоваться компания, тем выше вероятность, что в этом списке будут присутствовать субсидии. Среди компаний, воспользовавшихся тремя видами поддержки, одинаково популярны льготные займы и пониженные налоговые ставки.

Сочетание видов государственной поддержки, за которыми обращались компании в 2019–2020 гг., %



Комбинацию из четырех возможных форм поддержки получали в 2020 г. только 2,8 % предприятий, и ни один респондент не ответил, что его компания смогла получить все возможные виды поддержки.

Компании-субъекты малого предпринимательства в 75 % случаев обращались только за одним видом господдержки. Среди крупных доля таких компаний ниже на 20 %. Крупный бизнес значимо чаще использовал набор из трех форм поддержки. К тому же сразу четыре вида поддержки получали исключительно крупные предприятия.

Наиболее популярными инструментами, к которым компании-получатели государственной поддержки обращались в 2020 году, оказались нефинансовая поддержка (информационная, консультационная) и субсидии организациям отдельных отраслей — каждый из них указали порядка четверти опрошенных.

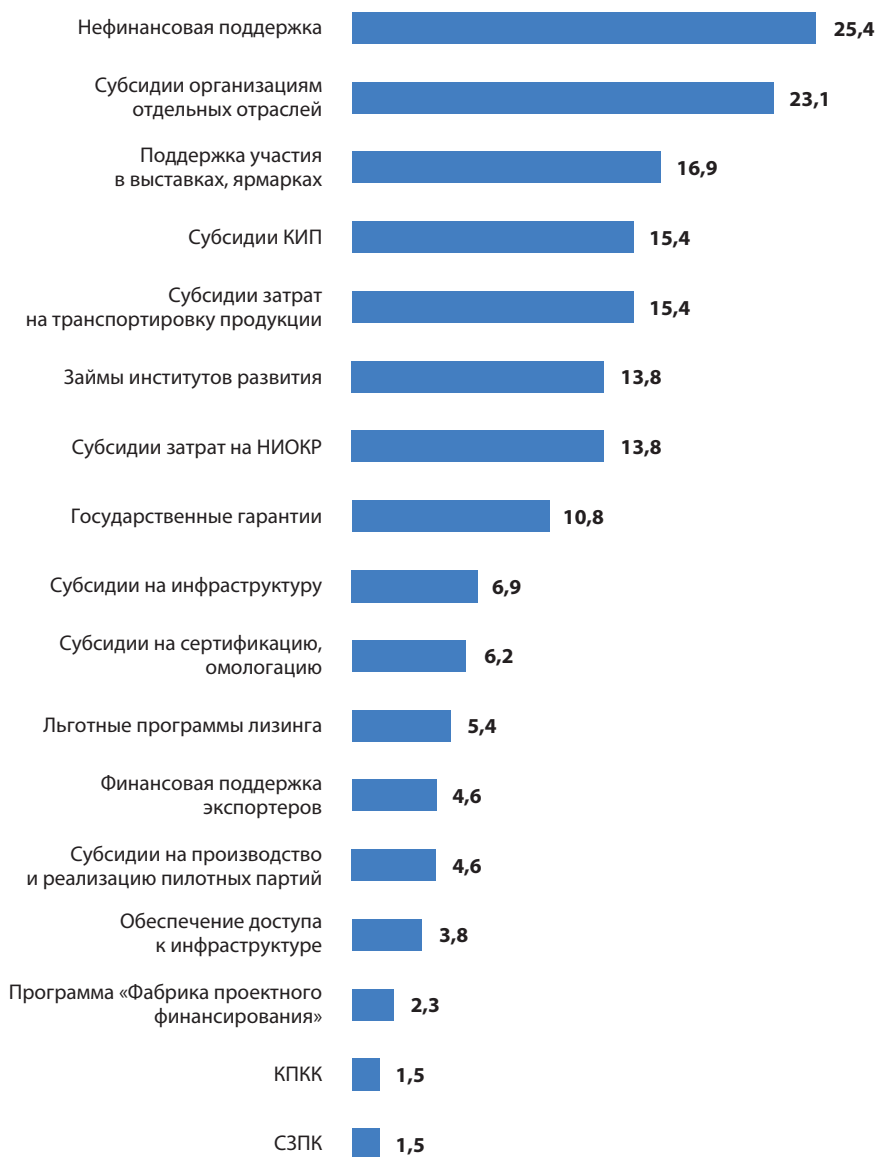
Субсидии на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, выданным на реализацию комплексных инвестиционных проектов (КИП), получали 15,4 % организаций. Столько же компаний обратились за субсидией на компенсацию части затрат на транспортировку продукции. Займы институтов развития (ВЭБ.РФ, Фонда развития промышленности, Фонда развития Дальнего Востока, Фонда моногородов, других) получали 13,8 % организаций в 2020 году.

Субсидиями на компенсацию части затрат на НИОКР по приоритетным направлениям гражданской промышленности воспользовались также 13,8 % организаций.

Десятая часть опрошенных обратилась за государственными гарантиями. Субсидии на создание и/или реконструкцию объектов инфраструктуры, на технологическое присоединение к сетям сумели получить около 7 % компаний.

Примерно столько же указали, что они обращались в 2020 году за субсидиями на компенсацию части затрат на сертификацию и омологацию продукции, поставляемой на внешние рынки.

Инструменты государственной поддержки, которыми пользовались компании в 2020 году, категории «Субсидии», «Льготное финансирование», «Иные меры поддержки», %



В льготных программах лизинга (Росагролизинг, Фонд развития промышленности, Корпорация МСП и др.) приняли участие 5,4 % организаций.

Финансовой поддержкой экспортеров (льготным кредитованием покупателей высокотехнологичной продукции, предоставляемым ВЭБ, Росэксимбанком, страхованием, компенсацией процентных ставок по экспортным кредитам) воспользовались 4,6 % опрошенных организаций.

Среди организаций-получателей поддержки лишь 1,5 % опрошенных смогли воспользоваться новыми инструментами — льготным кредитованием для компаний, реализующих корпоративные программы повышения конкурентоспособности (КППК), а также заключивших соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК).

Российский бизнес назвал причины, из-за которых компании не решаются обратиться за государственной поддержкой. В первую очередь их останавливают сложные процедуры получения и отчетности, об этом заявили 55,6 % опрошенных. Также около половины организаций считают, что требования и критерии предоставления поддержки неадекватны и/или завышены. По мнению трети компаний (36,3 %), правила получения поддержки неясны, а также они слишком часто меняются.

Человеческий фактор (непонимание потребностей бизнеса, некомпетентность, излишний бюрократизм) указали как причину 25 % респондентов из группы компаний, не получавших поддержку. Примерно столько же (24,2 %) ссылаются на недостаточность поддержки, нехватку средств у институтов развития. Согласно ответам пятой части организаций, на рынке отсутствует релевантная информация о работе институтов развития. 18,5 % предприятий не доверяют государственной поддержке в любой форме.

Примечательно, что в кризисный год сократилась доля компаний, у которых нет необходимости в получении поддержки — с 26,2 до 19,4 % компаний.

Причины, по которым компании не пользовались государственной поддержкой, %

Доли приведены к общему числу респондентов, НЕ получавших поддержку в 2020 году. Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

Интересно сравнить этот список с причинами, по которым компании не вкладываются в инновации. Главным ограничением инновационной деятельности по-прежнему остается недостаток собственных средств. Т. е. ни финансовый рынок, ни институты развития пока не меняют базовый принцип — «внедрение инноваций в первую очередь за свои деньги».

Дефицит квалифицированных рабочих и специалистов также мешает внедрять инновации в производство.

Согласно ответам чуть более четверти опрошенных организаций, меры налогового стимулирования инноваций недостаточны.

Низкая предсказуемость условий хозяйственной деятельности не позволяет бизнесу вести инновационную деятельность в желаемом объеме, считают 22,4 % компаний. С учетом этого СЗПК и СПИК 2.0 являются крайне привлекательными инструментами (особенно СПИК 2.0 как ориентированный на высокотехнологичные производства), но пока они остаются не массовыми, а точечными.

Несколько ограничений из списка мешают инновациям, по мнению пятой части компаний, в равной мере — трудность привлечения кредитных средств, недостаточность поддержки инноваций на федеральном или региональном уровне, отсутствие на рынке нужных технологических решений. Ограничения деятельности из-за COVID-19 также оказали негативное влияние на инновационные решения 20 % предприятий.

Низкое качество и высокая стоимость услуг российских научных и конструкторских организаций останавливают инновации, по словам 16,3 % участников опроса. Административные барьеры при согласовании проектной документации мешают 12,2 % организаций. Примерно столько же назвали среди ограничений неразвитую инновационную инфраструктуру. Информации о научных организациях и передовых российских разработках не хватает также около десятой части опрошенных.

Получить качественные инженеринговые услуги скорее легко — обратное отметили только 6,8 % респондентов. Также компании скорее уверены в возможности обеспечить необходимое качество поставок.

Реже всего представители бизнеса готовы сообщить в ходе опроса, что собственники не заинтересованы в инновациях.

Пятая часть опрошенных остановилась на ответе «у нас нет особых препятствий для инновационной деятельности».

Основные препятствия для инновационной деятельности компании, %

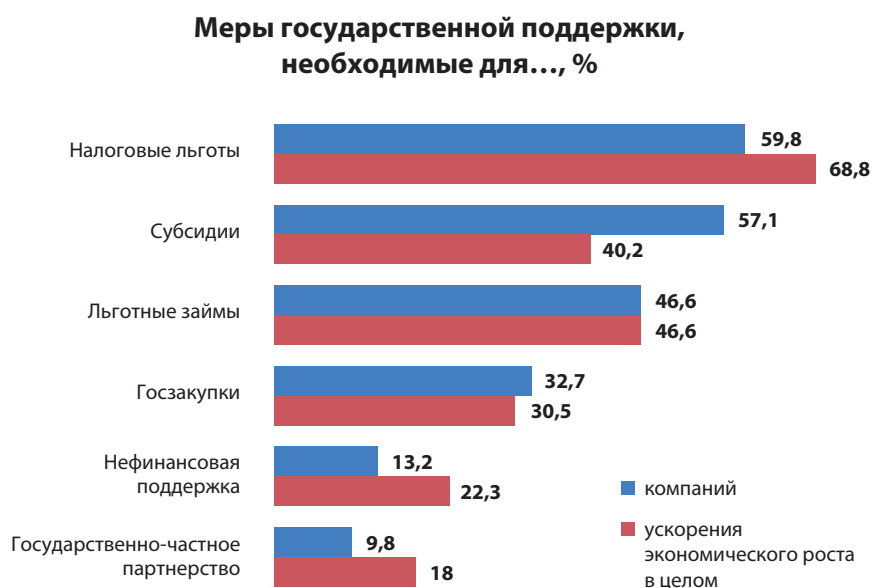


В список был добавлен вариант «ограничение деятельности из-за COVID-19». Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

По всей видимости, проблема с подбором квалифицированных рабочих и специалистов обострилась. Также стало сложнее найти нужные технологические решения.

Доля компаний, у которых нет особых препятствий для инноваций, уменьшилась на 6,9 пп.

В ходе опроса все респонденты смогли оценить, какие именно меры государственной поддержки необходимы для развития компаний, а какие в целом для ускорения экономического роста в стране.



Вопрос предполагал возможность выбора двух ответов, поэтому общее число ответов не сводится к 100 %.

Большая часть компаний заинтересована в налоговых льготах (59,8 %), субсидиях (57,1 %) и займах (46,6 %). Государственные закупки и поддержка участия в них интересны 32,7 % организаций. Нефинансовая поддержка необходима 13,2 % предприятий. Наименее популярный вариант ответа — государственно-частное партнерство, его выбрали менее десятой части опрошенных.

Если говорить о тех мерах, которые могут, по мнению респондентов, повлиять на экономический рост в целом, по мнению 70 % участников опроса, ускорению экономического роста могут способствовать налоговые льготы. Также для достижения этой цели нужны программы по предоставлению льготных займов и субсидий. Так считают 46,6 и 40,2 % респондентов, соответственно.

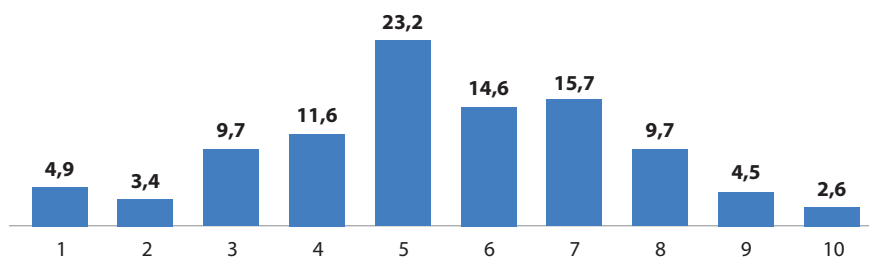
Вариант «государственные закупки» выбрали 30,5 % компаний, причем в 2020 году популярность этого варианта ответа выросла.

Развитие ГЧП и нефинансовая поддержка помогут ускорить экономический рост по мнению пятой части опрошенных, и здесь уже государственно-частному партнерству компании отдают больший приоритет, чем когда речь шла об их непосредственной деятельности.

Во время регистрации на форум «Новые инструменты для нового инвестиционного цикла», который должен был состояться в рамках Недели российского бизнеса-2020, участники оценили влияние существующих мер государственной поддержки на инвестиционную активность в стране. Средневзвешенное значение по 10-балльной шкале, где 1 балл — не оказывают влияние, 10 баллов — влияние очень сильное, составило 5,6 балла.

Для представителей российского бизнеса связь между системой поддержки и развитием инвестиционной активности не фиксируется как однозначно позитивная, скорее оценка средняя с небольшим смещением в сторону положительных оценок.

Оценка влияние мер государственной поддержки на развитие инвестиционной активности, %



ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ ГЛАЗАМИ БИЗНЕСА

Если говорить о сильных и слабых сторонах реализуемой промышленной политики, то прежде всего, довольно явно фиксируется неуверенность предпринимателей в оценке ситуации. Об этом говорит тот факт, что на просьбу обозначить ключевые преимущества и недостатки российской промышленной политики доля затруднившихся с ответом варьирует от 20,3 до 47,9 % (в зависимости от предложенного варианта ответа).

С уверенностью бизнес говорит только о том, что индустриальная политика действительно ориентирована на поддержку создания новых инновационных производств, поскольку только с этим утверждением согласилось более половины компаний (51,3 %). С достаточной степенью уверенности можно констатировать, что современная промышленная политика в России, по мнению бизнеса, обладает многообразием инструментов (количество положительных ответов лишь немногим менее 50 %).

Что интересно, у компаний нет уверенности в том, что промышленная политика отвечает интересам бизнеса — голоса согласных с этим утверждением, не согласных и затруднившихся с ответом распределились почти поровну (с небольшим преобладанием голосов против).

А вот в отношении прозрачности и работы по принципу «одного окна» особых сомнений у бизнеса нет — более половины компаний полагают, что данные характеристики к российской промышленной политике не относятся.

И наиболее неоднозначный ответ был получен на просьбу оценить эффективность промышленной политики — почти половина компаний затруднились с ответом. С одной стороны, это вызывает тревогу, с другой — высокая доля сомневающихся позволяет сделать более уверенный прогноз улучшения ситуации, чем если бы оценка была однозначно негативная.

С такими оценками тесно связаны и недостатки, которые бизнес видит в промышленной политике.

Прежде всего, объем средств, выделяемых на поддержку промышленности, недостаточен. К этому блоку проблем относится и отмечаемый компаниями узкий охват мерами поддержки (пример — при всей востребованности инструмента специальных инвестиционных контрактов в формате СПИК 1.0 на федеральном уровне было заключено менее 50 соглашений). Есть и более масштабные инструменты, но в целом меры поддержки носят скорее точечный характер.

При этом использование мер государственной поддержки несет за собой чрезмерные риски со стороны органов государственного контроля. «Токсичность» поддержки тем выше, чем менее четко прописаны все необходимые критерии и процедуры в нормативных актах, регулирующих предоставление тех или иных мер поддержки. А учитывая количество предъявляемых к получателям требований, порой даже крупным компаниям сложно сориентироваться. Правда, уровень озабоченности этой проблемой среди промышленных компаний ниже, чем во многих других секторах (что, например, было выявлено в рамках исследования ВШЭ-РСПП «Оценка влияния кризиса, связанного с пандемией COVID-19, на отрасли российской экономики и их посткризисное развитие»).

Интересно, что при наличии большого количества стратегических документов в сфере промышленности среди бизнеса распространена точка зрения, что внятная стратегия промышленной полити-

ки на сегодняшний день отсутствует (57,8 % опрошенных). С этим связана и фиксирующаяся промышленными компаниями проблема недостаточного учета факторов, влияющих на развитие конкретных отраслей/предприятий. Нередко реализация вроде бы правильных предложений по развитию промышленности приводила к рискам для смежных отраслей либо недоучет отраслевых особенностей снижал эффективность реализуемых мер.

Длительные сроки реализации даже не самых масштабных промышленных проектов приводят к тому, что непоследовательность политики государства и регулярная смена «правил игры» (особенно их непродуманная с точки зрения возможных рисков смена) становятся крайне чувствительными для бизнеса, а существующие инструменты поддержки, в рамках которых действуют стабилизационные оговорки, используются далеко не всеми компаниями из-за не самых простых процедур получения поддержки или высоких требований к претендующему на поддержку проекту (например, в части объема инвестиций).

Кроме того, по мнению значительной части компаний, промышленная политика в России инерционна, а позиция органов власти и институтов развития, отвечающих за развитие промышленности, недостаточно активна.

Да и в целом промышленный бизнес отмечает, что ему мешают не столько недостатки политики, сколько экономическая, институциональная среда, в которой она реализуется. Хотя большинство компаний полагает, что с 1991 года и деловой климат улучшился, и качество законодательства в предпринимательской сфере повысилось, и качество формализованного взаимодействия с государственными органами выросло, ситуация остается неидеальной. Уровень непредсказуемости принятия решений, в том числе негативно влияющих на бизнес, остается запредельным, а ключевые рыночные институты в России, по мнению компаний (69,5 % опрошенных), так и не достигли уровня зрелости, соответствующего развитым странам.

Переходя к ключевым факторам уязвимости промышленности, можно отметить достаточно высокую чувствительность к ним бизнеса

(все нижеперечисленные факторы в рамках проведенного РСПП опроса отметили не менее 60 % компаний).

Практически все опрошенные РСПП компании (94,3 %) отметили, что есть серьезные риски с точки зрения промышленности из-за низкого качества регуляторики и административные барьеры (по мнению более 70 % компаний, за последние 30 лет административная нагрузка только выросла). Работа, проделанная в рамках многочисленных дорожных карт и регуляторной гильотины, улучшила ситуацию, но не ликвидировала многочисленные перекосы в регулировании, в том числе ограничивающие возможность применять передовые технологии и решения, ориентируясь вместо этого на устаревшие (нередко еще советские) требования.

Второй по значимости ограничитель — финансы. Институты развития лишь отчасти компенсируют недостаточную развитость инструментов привлечения длинного и дешевого финансирования. Правда, реализуемый в настоящее время план мероприятий (дорожная карта) по формированию доступных финансов для инвестиционных проектов может отчасти скорректировать сложившуюся ситуацию как в части развития новых инструментов, так и совершенствования существующих.

Интересно, что в число угроз вошел и высокий уровень фискальной нагрузки (75 % опрошенных РСПП компаний полагают, что за 30 лет фискальная нагрузка выросла). Уровень фискальной нагрузки крайне тесно связан с инвестиционной активностью бизнеса. В России более половины инвестиций в основной капитал приходится на собственные средства компаний (что связано с упоминавшейся выше недостаточной доступностью заемных средств для реализации промышленных проектов). В сложившейся структуре инвестирования избыточные финансовые расходы, ограничивающие развитие компаний, вызывают озабоченность бизнеса. К этой категории можно отнести не только фискальные платежи, но и высокий уровень тарифов на товары и услуги субъектов естественных монополий (так считают 60 % компаний).

Крайне интересный кейс — борьба против необоснованного расширения применения утилизационного сбора. Речь идет о попытке введения утилизационного сбора в размере 7 % для продукции тяжелого и энергетического машиностроения. Предложения Минпромторга России по введению утилизационного сбора не были поддержаны как обуславливающие рост издержек предприятий, оказывающие негативное влияние на инвестиционные программы, противоречащие политике неповышения нагрузки на бизнес. Благодаря проведенной работе удалось временно приостановить разработку нормативных правовых актов о введении утилизационного сбора на средства производства.

Значимой угрозой является доступность технологий. Несмотря на то, что санкционная политика не полностью закрыла доступ к передовым западным решениям (а политика импортозамещения в ряде сфер позволила реализовывать собственные разработки), для бизнеса это по-прежнему зона высоких рисков. В ситуации, когда по мнению 80 % опрошенных компаний роль сырьевых секторов в структуре экономики за 30 лет не сократилась и Россия не преодолела критическую зависимость от экспорта сырья, отсутствие доступа к современным технологиям создают угрозы для технологической независимости страны и конкурентоспособности экономики в долгосрочной перспективе.

Среди угроз нельзя не упомянуть и качество инфраструктуры. Реализуемые проекты, в том числе масштабные (например, в части повышения пропускной способности БАМа), расширяют отдельные «узкие места», но в целом, хотя географическое положение воспринимается как фактор преимущества для российской промышленности, использовать его в полном объеме пока не получается.

Для того чтобы закончить раздел на более позитивной ноте, стоит перейти к преимуществам размещения промышленных производств в российской юрисдикции. Кроме уже упомянутого географического положения/логистики, это доступ к сырью и кадры (несмотря на регулярные жалобы компаний на нехватку кадров

нужной квалификации, ведь по мнению 77 % опрошенных РСПП компаний, за прошедшие 30 лет качество профессионального образования не выросло, а еще 81,4 % компаний говорят, что за этот же период не стало проще найти кадры нужной квалификации). Также «в плюс» российской промышленности идет неплохая репутация на целевых рынках (последний вариант выбрали 52,6 % опрошенных РСПП компаний).

Если говорить о решениях и инициативах за последние 30 лет, которые определили развитие промышленности и повлияли на компании, то наибольшее количество опрошенных компаний назвали реализацию крупных инфраструктурных проектов, стимулирование экспорта, производительности труда и поддержку цифровизации, введение системы запретов и ограничений на импорт, госпрограмму «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», отраслевые программы. При этом степень и результат их влияния (количество позитивных оценок) отличаются от инициативы к инициативе, но во всех случаях доля компаний, которые в рамках опроса РСПП заявили, что эти решения не достигли поставленной цели, менее 50 %.

В отношении отраслевых планов импортозамещения, внедрения наилучших доступных технологий, формирования сети институтов развития, национальной технологической инициативы, перезапуска инвестиционного цикла единодушия и уверенности у представителей бизнеса нет — как в части позитивного влияния на компании, так и на развитие промышленности.

В.П. Евтушенко: «Промышленная политика предыдущего периода потонула в терминологических баталиях за свое место в арсенале инструментов современного государственного управления. Итогом этой работы стало четкое выделение двух субъектов диалога — серьезного бизнеса и государства, которое могло позволить себе разделить с бизнесом риски. Теперь не надо ничего доказывать, надо аргументированно выбирать, как действовать для достижения поставленных целей».

ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ТРЕНДЫ В МИРЕ И В РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Описывать футурологические сюжеты и сценарии возможного будущего — довольно ненадежное занятие в начале XXI века. События всего прошлого столетия раз за разом доказывали ошибочность любых «неприкосновенных» постулатов о том, что в будущем ждет людей, живущих на территории огромной страны, сначала российской, затем советской и снова российской.

Однако проиграет тот, кто не станет хотя бы пытаться предположить, какие из существующих трендов смогут укрепиться и определить будущее страны. Для бизнеса и промышленности отказ от видения перспективы за пределами текущей деятельности грозит сужением горизонта, а значит отказом от новых возможностей и неумением отвечать на новые вызовы.

Тренды, которые влияют сегодня на промышленную политику на глобальном и национальном уровнях, накапливались за последние десять лет и были ускорены влиянием пандемии COVID-19. Как следствие, реакция национальных правительств на изменения мировой промышленности началась еще в прошлом десятилетии. По оценкам UNCTAD⁴², в 2010–2020 годах темпы принятия как официаль-

⁴² UNCTAD. (2018). World investment report 2018: Investment and new industrial policies. Geneva: UNCTAD.

ной промышленной политики, так и отдельных политических мер, направленных на промышленный сектор, достигли исторического максимума. Только в 2014–2019 годах по меньшей мере 84 страны приняли стратегии в области промышленной политики или четкие политические рамки для промышленного развития. Среди задач в этих документах отмечается не только экономическое развитие, но и ответы на многочисленные современные вызовы, такие как создание рабочих мест и сокращение бедности, участие в глобальных цепочках создания стоимости, продвижение эффективной и чистой энергии, а также вызовы, связанные с Четвертой промышленной революцией⁴³.

Выделим ключевые глобальные тренды, которые будут определять развитие промышленности и промышленной политики будущего.

Первое: накопление различий в перспективах роста промышленного потенциала между развитыми и развивающимися странами, нарастание угроз для развитых экономик, рост мощи азиатских стран. Еще задолго до пандемии COVID-19 эксперты прогнозировали перемещение центра промышленного производства в Азиатский регион, при этом отмечая сомнительные перспективы стран Латинской Америки и Африки стать новыми промышленными лидерами. Действительно, фактически только у стран Восточной Азии (прежде всего Гонконга, Тайваня, Кореи и Китая) получилось в 1980–1990-х гг. достичь глобальной конкурентоспособности на основе модели экспортоориентированной индустриализации, в то время как для стран Латинской Америки, Африки, а также Центральной Азии периоды экономического роста были краткосрочными, часто связаны с конъюнктурным ростом цен на сырье и не приводили к долгосрочным структурным сдвигам (например, это применительно к Чили, Венесуэле, Колумбии, Бразилии, Эфиопии). Пандемия COVID-19 фактически сыграла роль катализатора дальнейших различий в производственном потенциале — его нарастания в Азии и дальнейшей стагнации в странах Латинской Америки

⁴³ Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler and R. Kozul-Wright (2014). *Transforming Economies: Making industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva: ILO.

при высокой неопределенности перспектив для стран Африки. Это объясняется, во-первых, тем, что азиатским странам удалось раньше других встретить волны пандемии и одновременно раньше других пройти эти волны, а во-вторых, более ранний выход из пандемии также обусловил работу азиатской промышленности на производство потребительских товаров и медицинской продукции на рынки других регионов мира, что в значимой степени поддержало высокие загрузки промышленных мощностей. Перемещение центра глобальной промышленности в азиатский регион в долгосрочной перспективе будет означать рост конкурентного давления на развитые страны на мировых рынках, обострение конкуренции в сфере торговли, инвестиций и технологий.

Второе: укрепление роли глобальных цепочек создания стоимости (ГЦСС) в мировом производстве. Хотя место ГЦСС в глобальной повестке промышленного развития не ново само по себе, пандемия продемонстрировала выгоды для компаний от участия в глобальных цепочках — цепочки оказываются устойчивее в периоды глобальных шоков и быстрее восстанавливаются по сравнению с традиционной торговлей. Это объясняется способностью компаний, включенных в цепочки, гибче реагировать на меняющиеся условия внешней среды и подстраиваться под новые условия. Хотя мнения экспертного сообщества о перспективах регионализации или миграции глобальных цепочек создания стоимости расходятся, очевидно, что страны, интенсивно включенные в цепочки, находятся в более выигрышном положении и имеют возможность влиять на трансформацию глобальных цепочек. Сегодня принято выделять три мировых хаба для глобальных цепочек — США, Германию и Китай. Независимо от перспектив трансформации ГЦСС изменения будут происходить вокруг этих трех глобальных хабов, а значит остальные страны, прежде всего развивающиеся страны Латинской Америки, Африки, Центральной Азии, Ближнего Востока и Россия, интегрированные в малопривлекательные этапы ГЦСС (с низкой добавленной стоимостью, например, производство сырья, простых полуфабрикатов и сборка промышленной продукции), в перспективе встретятся с задачами поиска точек входа и репозициониро-

вания в глобальных цепочках для достижения устойчивых темпов экономического роста.

Третье: распространение Четвертой промышленной революции, появление подрывных технологий и ускорение технологического обновления. Как отмечается⁴⁴, подавляющее большинство развивающихся стран далеки от того, чтобы стать признанными игроками в области передовых производственных технологий, что связано с рядом крупных проблем⁴⁵), среди которых наиболее актуальными представляются следующие:

- 1) неравномерность распределения производственных мощностей, необходимых для освоения, внедрения и распространения передовых производств, что ограничивает их интеграцию с новыми технологиями в сложные производственные комплексы;
- 2) разрыв в цифровых компетенциях внутри стран, что ограничивает масштабы внедрения отдельных технологий и распространение технологий по цепочкам создания стоимости внутри экономики, можно выделить отдельные кластеры компаний, использующих технологии Индустрии 4.0, однако они окружены компаниями, которые по-прежнему используют технологии, характерные для Индустрии 3.0 или даже Индустрии 2.0;
- 3) высокая зависимость и низкая доступность передовых технологий для развивающихся стран, поскольку передовые технологии, как правило, контролируются ограниченным числом развитых стран и их ведущими фирмами, даже если у развивающейся страны есть возможность импорта технологий, во многих случаях она продолжает зависеть от поставщиков полуфабрикатов, аппаратного и программного обеспечения к новому оборудованию. Россия в настоящее время относится скорее к отстающим странам в передовом производстве. Хотя есть признаки расширения

⁴⁴ UNIDO. (2019). Industrial Development Report 2020. Industrializing in the digital age. Vienna: UNIDO.

⁴⁵ Andreoni, A., & Anzolin, G. (2019). A revolution in the making? Challenges and opportunities of digital production technologies for developing countries. Background paper for UNIDO Industrial Development Report 2020.

импорта передовых производств, не наблюдается значимое наращивание компетенций в расширении собственного присутствия на рынках передовых производств, ограничено присутствие на мировом рынке создания знаний для Индустрии 4.0, отстает в развитии экосистема предпринимательства для поддержки развития стартапов в сфере передовых производственных технологий.

Четвертое: усиление глобальных вызовов устойчивого развития, в том числе нарастание экологических проблем, социального неравенства и последствий социальной исключенности отдельных групп населения. Хотя повестка устойчивого развития для мировой экономики и мирового производства не нова, пандемия продемонстрировала, что компании и страны, интенсивнее включенные в ESG повестку (до 2010-х — повестку устойчивого развития, до 2000-х — в повестку корпоративной социальной ответственности), легче справляются с пандемией. Это обусловлено тем, что в условиях пандемии резко возрастает роль «S» — этического поведения компании, заботы о здоровье сотрудников и «G» — эффективного управления компанией, нацеленного на минимизацию долгосрочных рисков (в том числе в части прозрачности и открытости). В совокупности это, среди прочего, открывало компаниям доступ к господдержке и повышало шансы на выживание.

Выделенные тренды изменений в глобальной промышленности в долгосрочной перспективе будут определять глубокую трансформацию промышленной политики на глобальном и национальном (в том числе российском) уровнях по меньшей мере по пяти направлениям.

Первое: расширение объекта управления промышленной политики. Глобальная промышленная политика будущего будет выходить за пределы традиционных отраслей промышленного комплекса. С одной стороны, это определяется растущей ролью глобальных цепочек создания стоимости — промышленная политика будущего должна учитывать не только репозиционирование в цепочках через специализацию на разных типах товаров (сырье/про-

межуточные товары и полуфабрикаты, готовая продукция), но и связанное с ними производство услуг, в том числе услуг по разработке, дизайну, логистике и постпродажному обслуживанию. С другой стороны, это определяется ростом запроса на индивидуализацию в производстве и, как следствие, сервисизацией отраслей и ростом вклада сектора услуг в валовое производство. В будущем понадобится такая концепция промышленной политики, которая учитывает горизонтальные и вертикальные связи отраслей. Как отмечается в литературе⁴⁶, вероятно, само название «промышленная политика» потребует пересмотра, поскольку оно перестанет отражать реальное назначение такой политики. Альтернативные названия могут включать, например, такие варианты, как «политика промышленного развития», «политика структурных преобразований».

Сегодня в российской промышленной политике развитие сектора услуг для нужд промышленных предприятий слабо включено в повестку (пожалуй, за редким исключением услуг в сфере ИТ, в частности, искусственного интеллекта). Кроме того, стратегии развития отдельных отраслей часто не учитывают возможные межотраслевые связи, однако именно в этом направлении нам представляется перспективное совершенствование мер политики. Речь идет о повышении плотности российского продуктового пространства в промышленном комплексе через политику, направленную на поиск кумулятивных эффектов и связывание отраслей для формирования новых видов деятельности, например, развитие высокотехнологичных видов продукции текстильной промышленности и производства одежды на основе взаимодействия химического комплекса и имеющихся компетенций в текстильной промышленности, или развитие новых высокотехнологичных видов производств стройматериалов на основе взаимодействия сектора строительства, сектора ИТ (3d-печать), а также производителей неметаллической минеральной продукции.

⁴⁶ Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189–207.

Второе: расширение предмета промышленной политики. Уже давно на повестке стоит вопрос о размывании границ между промышленной, конкурентной, торговой политиками и их сращивании в структурную политику. Однако крайне редко в подобных дискуссиях встает вопрос о взаимосвязи этих политик с политикой на субнациональном, региональном или даже муниципальном уровне. Глобальный рост урбанизации и повышение неравенства между отдельными субнациональными территориями разжигают конфликт между региональной и промышленной политиками, в задачах которых часто отмечается существенное дублирование, при этом отсутствует координация мероприятий. Взаимодействие промышленной и региональной политики особенно важно на экономически уязвимых территориях и, напротив, в динамично растущих агломерациях. Имеющийся ограниченный опыт показывает, что именно роль промышленной политики «на местах» может иметь определяющее влияние на развитие территории, хотя именно такой ролью часто принято пренебрегать. Об этом, в частности, свидетельствует опыт «железного пояса» США: промышленная политика в Питтсбурге, наделившая исследовательские университеты полномочиями местных экономических лидеров, способствовала трансформации местной экономики, в то время как в другом городе пояса в Кливленде, напротив, государственная промышленная политика была направлена на постепенное улучшение ситуации, особенно в традиционных отраслях, что не привело к значимым успехам.

Для России видится несколько ключевых направлений для расширения взаимодействия промышленной и региональной политики. Во-первых, роль промышленной политики на старых промышленных территориях, в моногородах: каковы должны быть приоритеты развития промышленности, как совместить технологическое обновление и задачи поддержания социальной стабильности (например, автоматизацию рабочих мест и поддержание низкого уровня безработицы в моногородах)? Во-вторых, роль промышленной политики на быстрорастущих территориях и в крупных городах: как стимулировать новые отрасли, как найти баланс между промышленным развитием растущих территорий и сохранением благоприятных условий для жизни населения?

Третье: пересмотр целей промышленной политики. Растущее внимание в мире к общественным и экологическим целям неизбежно определит пересмотр целей и задач промышленной политики. Вероятно, традиционная поддержка структурных изменений и стимулирование роста производительности труда как цели промышленной политики в будущем продолжат терять свою значимость, уступая место вопросам устойчивого развития и технологическим изменениям. Это, вероятно, в большей степени важно для развивающихся стран, для которых вопросы устойчивости стоят острее. Если экологическая повестка как часть промышленной политики уже не является новой, то в будущем, как представляется, среди вопросов устойчивости в повестке промышленной политики будут набирать важность вопросы распространения новых технологий (в том числе «зеленых технологий»), в том числе в новых видах сельского хозяйства, жилищного строительства, вопросы гендерного равенства и поддержки социально уязвимых групп населения.

Четвертое: изменение геополитических приоритетов для целей промышленной политики. Пандемия коронавируса усилила напряженность геополитических настроений и ухудшила состояние и так ослабленной дву- и многосторонними конфликтами торговой системы. За последнее десятилетие многие страны обратились к двусторонним и региональным соглашениям о свободной торговле, большинство новых правил было разработано в рамках преференциальных торговых соглашений, а не в рамках ВТО. Все это усиливало обеспокоенность тем, что принятие новых правил, норм и стандартов в рамках региональных торговых соглашений может привести к более фрагментированной глобальной торговой системе с конкурирующими региональными блоками. В перспективе это будет повышать потребность отдельных стран пересмотреть имеющиеся соглашения как с позиции состава их участников, так и с позиции сфер, на которые они распространяются.

На повестке развития внешнеэкономического сотрудничества России также стоит вопрос о пересмотре состава приоритетных стран-партнеров и выборе перечня приоритетных направлений сотрудничества с каждым из них. Перспективы БРИКС довольно

ограничены — набранные ранее темпы развития многостороннего сотрудничества наталкиваются на различающиеся приоритеты стран-партнеров и снижают обороты, целесообразнее говорить о перспективах двустороннего сотрудничества со странами-членами БРИКС по отдельным направлениям промышленного развития, включая вопросы кооперационных проектов в промышленности, совместного участия в разработке и апробации передовых производственных технологий, обмена лучшими практиками. Потенциал России в ЕАЭС также в значимой степени остается под вопросом — экспорт России в ЕАЭС хотя и постепенно растет, способствует росту масштаба предприятий экспортеров, однако не способствует их технологическому обновлению через запрос на новые типы продукции, импорт из ЕАЭС средне- и высокотехнологичной продукции часто отстает по уровню сложности от импорта из развитых стран и, таким образом, имеет ограниченную сферу применения. Необходим поиск таких сфер кооперации со странами ЕАЭС, которые позволят странам-участникам нарастить добавленную стоимость продукции и приблизиться к мировой технологической границе. России необходим поиск новых партнеров в сфере промышленной кооперации и развития внешнеэкономического сотрудничества среди нового поколения быстрорастущих экономик. В качестве таких партнеров могут выступать страны с высокой вероятностью превращения в новые локомотивы роста мировой экономики, включая Мексику, страны Африки — Нигерию, Египет, ЮАР, Ближнего Востока и сопредельных государств — Турции, Ирана, Пакистана, а также стран Азии — Вьетнама, Филиппин, Индонезии.

Наконец, пятое: трансформация традиционного вертикально ориентированного подхода промышленной политики. В традиционном понимании промышленная политика ориентирована на принятие решений сверху вниз — поддержку заранее выбранных секторов с использованием относительно стандартного набора субсидий и стимулов. Такая политика хотя и продемонстрировала свою успешность в ряде стран (например, в Корее, Тайване), в новых условиях все быстрее теряет свою целесообразность — Четвертая про-

мышленная революция обуславливает появление новых отраслей и новых быстрорастущих рынков, которые, как правило, сложно предсказать заранее, при этом одни традиционные отрасли за счет возникающих технологий получают новое дыхание (например, химическая и фармацевтическая промышленность, текстильная промышленность), другие, напротив, сжимаются (например, производство бумаги, производство изделий из дерева). Начиная с 2010-х в литературе отмечается, что роль промышленной политики не в выборе победителей и их поддержке, а в координации процесса структурной трансформации с учетом оценки возможных внешних эффектов.

Успешная политика догоняющего развития должна быть более открытой, ориентироваться на масштабную интеграцию в глобальные цепочки создания стоимости для аккумуляции знаний, а не на защиту отраслей и/или агрессивный экспорт конечной продукции, должна интегрировать глобальные компании, региональные фирмы и национальную рабочую силу для нивелирования негативных трендов в развитии глобальных цепочек^{47 48 49 50}. Ключевая дилемма в определении сравнительных преимуществ в экономике — следовать за рынком или определять самостоятельно^{51 52}. Несмотря на то, что прийти к консенсусу в данной дискуссии так и не удалось, промежуточным ответом (для развивающихся и переходных экономик) можно считать следующий: сравнительное преимущество

⁴⁷ Симачев Ю. В., Данильцев А. В., Федюнина А. А., Глазатова М. К., Кузык М. Г., Зудин Н. Н. (2019). Россия в меняющихся условиях мировой торговли: структурный взгляд на новое позиционирование. Вопросы экономики, (8), 5–29.

⁴⁸ Rodrik D. (2018). New technologies, global value chains, and the developing economies. Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series, No. 1.

⁴⁹ UNIDO. (2017). Industrial development report 2018. Demand for manufacturing: Driving inclusive and sustainable industrial development. Vienna.

⁵⁰ Rodrik D. (2011). Comments on «New Structural Economics» by Justin Yifu Lin. The World Bank Research Observer, Vol. 26, No. 2, pp. 227–229. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkr008>.

⁵¹ Rodrik D. (2011). Comments on «New Structural Economics» by Justin Yifu Lin. The World Bank Research Observer, Vol. 26, No. 2, pp. 227–229. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkr008>.

⁵² Lin J. Y. (2012). Structural economics. A framework for rethinking development and policy. Washington, DC: World Bank Publications.

нужно определять, но при гибком государственном вмешательстве — с возможностью отказаться от неуспешных инструментов там, где необходимо.

С позиций определения приоритетов наибольшие усилия со стороны государства требуются применительно к формированию новых траекторий развития, связанных с Индустрией 4.0, а также к определению новых развилки в развитии в ответ на внеэкономические глобальные вызовы (экология, здоровье, вода и пища). Именно в этих направлениях, как правило, сосредоточены основные провалы рынка и системные провалы, которые государство должно компенсировать, а также либо нет организованных групп интересов, либо они маргинальны. Для стран со средним уровнем дохода, к которым относится и Россия, можно выделить несколько взглядов на новые подходы к промышленной политике, в них, среди прочего, предлагается выделять такие категории, как отрасли на мировой технологической границе и отрасли с коротким инновационным циклом⁵³.

Для каждой категории отраслей предлагается использовать специальные меры промышленной политики. Поддержка отраслей на мировой технологической границе должна быть ориентирована на стимулирование разработки новых продуктов и технологий через создание государственных исследовательских фондов для поддержки научно-исследовательских институтов в смежных областях или поощрения сотрудничества между исследовательскими институтами и компаниями в соответствующих отраслях, финансовую поддержку предприятиям отрасли для создания совместных исследовательских платформ, которые могут быть использованы для решения общих технических узких мест; госзакупки инновационной продукции, чтобы помочь фирмам быстро увеличить масштабы производства, тем самым снизить себестоимость единицы продукции и повысить международную конкурентоспособность.

⁵³ Lin, J. Y. (2017). Industrial policies for avoiding the middle-income trap: a new structural economics perspective. *Journal of Chinese Economic and Business studies*, 15(1), 5–18.

В отраслях с коротким инновационным циклом требуется относительно короткий промежуток времени от стадии разработки до стадии запуска в массовое производство, в таких отраслях особую роль играет человеческий капитал, при этом финансовые затраты часто не являются высокими (например, производство программного обеспечения, бытовой электроники), соответственно, промышленная политика может содействовать развитию таких отраслей через системы поддержки образования, развитие предпринимательской экосистемы и льготных условий для стартапов, поощрение венчурного финансирования.

Российская промышленная политика, несмотря на общемировые тренды, сохраняет вертикальность и иерархичность, ориентацию на крупные компании на фоне проблем с позиционированием новых игроков, в том числе из развивающейся сферы передового производства. Это сочетается с запаздыванием в формировании рационального регулирования секторов, связанных с «подрывными» технологиями. Необходимо разделение стратегий развития для зарождающихся и затухающих отраслей. Возникающие направления отличаются высоким потенциалом роста и возможностями масштабирования. Однако к ним относятся индустрии, не только перспективные с точки зрения технологического обновления, но и меняющие организацию традиционных производств и являющиеся «сквозными» для ряда отраслей, в том числе отрасли Индустрии 3.0 и Индустрии 4.0 (электроника, гибкое производство, современные материалы)⁵⁴.

Исследования показывают, что для рынков Индустрии 4.0 характерна сильная концентрация знаний в университетах в сочетании с высокой активностью стартапов, тогда как на рынках Индустрии 3.0 преобладает скорее масштабное производство. Зарождающиеся рынки ПП связаны с монополизацией новых знаний и их быстрой коммерциализацией, тогда как «сложившиеся» отли-

⁵⁴ Симачев Ю. В., Данильцев А. В., Федюнина А. А., Глазатова М. К., Кузык М. Г., Зудин Н. Н. (2019). Россия в меняющихся условиях мировой торговли: структурный взгляд на новое позиционирование. Вопросы экономики, (8), 5–29.

чаются углубленной специализацией, укрупнением ведущих компаний и усилением конкуренции в исследовательской среде⁵⁵. Это определяет, что подходы к поддержке роста на разных рынках передового производства также должны различаться. Для возникающих рынков более высокое значение имеют благоприятные условия для ведения бизнеса в целом и инновационной активности в частности. При этом, однако, мировой опыт показывает, что универсальных рецептов для достижения лидерства не существует, необходимо учитывать уникальный контекст страны и отрасли. Часто в качестве эффективного способа догоняющего роста на передовых рынках отмечают привлечение прямых иностранных инвестиций, однако международный опыт свидетельствует о том, что для крупных экономик это может быть сопряжено с большими издержками, а позитивные эффекты ограничены отсутствием перетоков компетенций и знаний в принимающую экономику. Важно не только обеспечивать взаимодействие и перетоки знаний между компаниями, но также способствовать миграции человеческого капитала между реальным и академическим секторами. При этом баланс (чистая миграция) в странах, добившихся успеха на рынках ПП, складывается в пользу последнего⁵⁶.

Вопрос о принятии согласованного решения о выборе растущих и угасающих отраслей, приоритетов поддержки внутри отраслей с коротким циклом и стратегических перспективных отраслей требует диалога между государством, бизнесом и обществом, поскольку его последствия будут определять не просто развитие промышленного комплекса, а будущие контуры и конкурентоспособность российской экономики. Среди обсуждаемых вопросов можно выделить, например, следующие развилки: каковы перспективы российской химической промышленности — остаться отраслью невысоких переделов с ориентацией на крупный бизнес

⁵⁵ Симачев Ю.В., Федюнина А.А., Юревич М.А., Кузык М.Г., Городный Н.А. (2021). Новые стратегические подходы к освоению возникающих рынков передового производства. Форсайт (в печати).

⁵⁶ Dayton L. (2020) How South Korea made itself a global innovation leader. *Nature*, 581(7809), S54—S56. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-01466-7>.

или стать догоняющей мировую технологическую границу отраслью с небольшими по размеру инновационно активными компаниями с высокими переделами продукции? Каковы перспективы фармацевтической отрасли — сохранить ориентацию на дженерики или стать стратегической отраслью с инновационной активностью на мировой технологической границе?

В целом, обсуждая перспективную роль государства в экономической политике, следует отметить, что функции государства-фасилитатора по устранению провалов рынка, а также государства как партнера по созданию новых технологических компетенций несколько снижаются, на первый план будет выходить роль государства-антенны, которое содействует местным фирмам в идентификации новых трендов в изменении спроса на товары (услуги), а также проводит форсайт и распространяет результаты исследований для увеличения возможностей экономических агентов предвидеть технологические, социальные или коммерческие возможности для индустриализации.

Если переходить к оценкам перспектив трансформации промышленности со стороны членов РСПП, то с одной стороны, бизнес слишком долго приучали к тому, что правила игры меняются очень быстро. С другой стороны, ведущие российские компании многократно доказали, что они готовы к частым изменениям условий деятельности.

В ходе опроса членов РСПП, приуроченного к юбилею союза, представители крупных промышленных предприятий смогли поделиться своим мнением, что может ждать российский бизнес через 30 лет.

Большинство компаний уверено, что существующий тренд на цифровизацию и роботизацию приведет к полноформатному внедрению этих технологий на производстве. Взрывные темпы развития сферы IT-технологий, робототехники приближают тот день, когда для любого предприятия из любой отрасли внедрение технологий обойдется дешевле, чем те потери, что будет нести организация из-за проигрыша в конкурентной борьбе в случае отказа от их внедрения. Конечно, пока это дело будущего — к примеру, по результатам

годового опроса РСПП около 50 % компаний сообщили, что уровень цифровизации в части отношений с работниками, поставщиками и потребителями средний (половина операций осуществляется в электронном виде, а другая половина требует личного присутствия человека).

Этому тренду вторит прогноз о росте интереса к высокотехнологичным инновационным проектам. Развитие цифровых платформ и баз данных, повышение открытости позволит компаниям объединяться в цифровые кластеры и группы, что поможет выстроить цепочки заказов, вести проектную деятельность по разработке и внедрению инноваций по любым направлениям.

Новые реалии предполагают перенос процессов горизонтальной и вертикальной интеграции в виртуальную реальность, где географическая близость перестает играть важную роль.

Также можно ожидать увеличения применения в производстве новейших материалов, в том числе новых видов биоразлагаемых пластмасс. Задача поиска материалов, которые будут превосходить по своим характеристикам имеющиеся аналоги, всегда была одной из главных для прикладной науки. Межотраслевой подход и развитие компьютерного моделирования, новые подходы в физике малых частиц уже привели к быстрому накоплению знаний о сверхпрочных сплавах, сверхлегких композитах, ультратонких покрытиях и полимерах.

Теоретические разработки в области наноматериалов уже сейчас применяются в ряде промышленных отраслей — автомобильной, радиоэлектронной, авиационной, космической. В машиностроении активно ведется работа над внедрением и совершенствованием лазерных технологий, необходимых при многих точных технологических операциях, где человеческое присутствие постепенно сводится к минимуму.

На острие инноваций лазерный синтез, когда лазерные технологии дополняются 3d-технологиями, и в итоге изготовленные детали приобретают идеальную плотность, без деформаций и внутренних изъянов. Перечислять уже свершившиеся мини-революции в мате-

риаловедении можно довольно долго. Необходимость снижения издержек и повышения конкурентоспособности будет подталкивать компании к внедрению новейших материалов и технологий. Оптимистический тренд на широкое их распространение и использование кажется устойчивым.

Существующий дефицит кадров, о котором из года в год промышленные компании сообщают как об одном из главных ограничений при развитии, побуждает бизнес проектировать такое будущее, когда он сам сможет выступать в качестве заказчика при формировании образовательных стандартов и программ обучения, что требует налаживания тесных связей с научными и образовательными учреждениями (при том, что уже частично созданы правовые основы для такого взаимодействия).

Уже сейчас крупнейшие компании опираются в своей деятельности на концепцию непрерывного образования — привлекая студентов технических специальностей на производственную практику, направляя сотрудников на программы повышения квалификации и иные образовательные программы, участвуя в подготовке и реализации профессиональных стандартов, предоставляя учреждениям профобразования необходимое оборудование.

Пытаясь предсказать, каким будет бизнес в контексте экологической повестки, компании настроены скорее оптимистично — по мнению почти половины опрошенных, российская промышленность будет ориентироваться на «зеленые стандарты», общие для всего мира; она будет отвечать экологическим требованиям по снижению выбросов и уменьшению давления на природу.

Сейчас экологическая ситуация — загрязнение окружающей среды, климатические изменения — выглядит так, что невыполнение этих требований может привести к катастрофическим последствиям. Бизнесу придется все больше включаться в задачу сохранения общей среды обитания, и это дело не только крупнейших предприятий, согласующих свою деятельность с целями устойчивого развития и включивших экологические вопросы в свои корпоративные программы.

Компании любого размера будут заинтересованы в соблюдении экологических требований просто из-за желания сохранить пространство для собственной деятельности. Тренды на развитие зеленой генерации, на реализацию Парижских соглашений и снижение выбросов, глобальную декарбонизацию, по мнению опрошенных российских компаний-членов РСПП, будут влиять в перспективе на внешние условия деятельности, скорее, в равной степени.

Некоторые сдвиги в регуляторной среде (регуляторная гильотина, создание реестра обязательных требований, институт предупреждений ФАС), общая их направленность на уход от избыточного административного давления и внедрение рискориентированного подхода позволяют бизнесу надеяться на реализацию оптимистического сценария в перспективе, когда регуляторная среда в целом станет не контролирующей, а предупреждающей.

Внедрение цифровых технологий делает этот прогноз все более вероятным, так как «большие данные» делают бизнес максимально прозрачным для государственных органов и отменяют необходимость дублировать информацию в различные ведомства. Возможно, все взаимодействие с органами власти будет происходить в электронном формате — уже сейчас треть компаний, опрошенных в ходе годового опроса в 2020 году, заявляют, что электронный документооборот затрагивает три четверти всех операций с органами власти, и 40 % из них оценили долю в размере половины всех операций.

Дополнительным свидетельством, что тренд на повышение сервисной составляющей органов власти только укрепляется, стала модернизация института финансовых платежей бизнеса в бюджет страны — к концу 2022 года планируется внедрение единого налогового счета для компаний и предпринимателей.

Среди негативных сценариев наибольшие опасения у бизнеса вызывает возможный рост социальной напряженности в старых промышленных районах, в моногородах. Очевидно, что для такой точки зрения есть весомые основания. На протяжении последних тридцати лет происходит «затухание» активности в ряде регионов,

где сосредоточены монопрофильные города, — разрывы производственных цепочек, неконкурентоспособность вызвали спад производства градообразующих предприятий. В конце концов, некоторые предприятия, бывшие в советское время центром притяжения рабочей силы, закрывались. И этот процесс все еще продолжается. Согласно анализу ситуации Росстатом, в моногородах проживает более 13,5 млн россиян (или 9,2 % всего населения страны), в «красной зоне», где социально-экономическое положение наиболее тяжелое, — 3,3 млн человек. Промышленным компаниям и правительству приходится вместе искать пути преодоления кризиса.

Иногда все заканчивается ликвидацией поселений, переселением части людей в более перспективные районы при одновременном структурном изменении экономики городов с сохранением социальных гарантий. В ряде случаев удается реализовать сценарии стимулирования новых предприятий, формирующих городскую экономику и/или повышения эффективности градообразующих компаний.

Но во многих случаях социальные проблемы продолжают накапливаться, в том числе в части доступа к здравоохранению и образованию. Соответственно, в долгосрочной перспективе рост социального недовольства более чем возможен.

Тем более процессы автоматизации и роботизации постепенно высвобождают рабочую силу, и чем дальше, тем выше вероятность реализации риска, что рынок труда будет деформирован. По расчетам экспертов, появление одного нового робота сокращает занятость на три рабочих места, в то же время усиливается тренд «поляризации рабочих мест», когда занятость концентрируется в наиболее и наименее оплачиваемых сегментах, а средние — сокращаются.

Но в долгосрочной перспективе желание модернизировать и автоматизировать производство будет ускорять эти тенденции. Необходимо уже сейчас выстраивать систему переучивания ряда профессиональных категорий — и внутри, и вне предприятий. Будет востребован высококвалифицированный труд, соответственно,

перевернуть негативный тренд по сокращению занятости профессиональных категорий среднего уровня возможно, если постепенно увеличивать инвестиции в обучение работников. Правительство в то же время может поддерживать в этом промышленные предприятия, предоставляя налоговые льготы и вычеты. В ином случае социальная напряженность может расти также и по причине изменения структуры рынка труда.

В равной степени с социальными и кадровыми вопросами российские компании обеспокоены и возможным увеличением числа угроз в области информационной безопасности (к ним относятся кибератаки, сбои в работе цифровых систем, уязвимости, заложенные разработчиками).

К тому же цифровые технологии при всех преимуществах имеют и теневую сторону — к примеру, объединение баз данных и открытость может использоваться во вред российским компаниям со стороны международных конкурентов. Перед специалистами в области информационной безопасности появляются все новые вызовы — пандемия 2020 года заставила расширить защищенный контур компаний, так как сотрудники были вынуждены перейти на дистанционный режим работы, что означало критический рост числа точек доступа к корпоративным ресурсам.

Помимо этого, работа из дома допускала работу с личных устройств, которые сложнее обезопасить от атак хакеров. Лавинообразный рост проблем (например, нарастающие утечки персональных данных) в настоящем заставляет готовиться и в перспективе к появлению все новых цифровых рисков (включая связанные с все более активным сбором биометрических данных).

Текущая расстановка сил на международных рынках пока не дает оснований на реализацию оптимистических сценариев, когда основная часть отраслей российской промышленности будет встроена в глобальные цепочки добавленной стоимости, а российские компании станут серьезными игроками на международном рынке и барьеры, и ограничения на торговлю промышленной продукцией будут снижены или отсутствовать. Слишком активно в настоящем

ведутся «торговые войны» — применяются антидемпинговые, защитные и ограничительные меры против российских производителей, чтобы надеяться на то, что через тридцать лет ситуация изменится настолько кардинально.

Возможно, имеющиеся тенденции на закрытость российских рынков для глобальной торговли будут даже усиливаться, и это может затруднить доступ к современным технологиям и инновациям. В таком случае вырастет вероятность, что произойдет «застревание» России на догоняющем уровне развития, а разрыв с развитыми странами будет только увеличиваться. Многие опрошенные компании (более 40 %) видят предпосылки для реализации этих рисков на горизонте тридцати лет.

В возможность ускорить темпы роста производительности труда до глобального уровня стран-лидеров верит только пятая часть промышленных компаний. Хотя с производительностью труда ситуация не выглядит безнадежно: согласно годовому опросу РСПП, за последние пять лет она выросла в интервале от 3 до 10 % почти у половины компаний-участниц опроса. При этом драйверами роста стали, скорее, средние предприятия.

Главные проблемы, которые мешают наращивать уровень производительности труда, — материально-технические проблемы (изношенные фонды), низкий уровень заработных плат, недостаточность инвестиций. Возможно, необходимость внедрять инновации, автоматизация и роботизация повлечет за собой появление обустроенных высокотехнологичных рабочих мест, что будет влиять на рост производительности труда. Уже сейчас в стране работают компании, реализующие сложнейшие инновационные проекты, в которых уровень производительности труда опережает развитые страны. Но даже на горизонте тридцати лет компании не уверены, что смогут справиться с существующим разрывом по производительности труда.

При существовании некоторых негативных рисков будущее не кажется производственному бизнесу полным угроз — более половины компаний уверены в реализации рассмотренных оптимистиче-

ских сценариев в целом, а число сторонников мнения, что тренд на внедрение роботизированных и цифровых технологий будет только усиливаться, насчитывает две трети опрошенных.

Российская промышленность готова развиваться, не теряя из виду актуальную повестку дня и прогнозируя оптимальное для бизнеса будущее.

**Взаимодействие бизнеса и власти
в современной России**

Промышленная политика

Под редакцией А.Н. Шохина