

**A.B. Novikov, N.A. Rogozina, T.V. Vasilyeva**  
**THE CONCEPT AND LEGAL PROTECTION OF IMPORT**  
**SUBSTITUTION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Andrey Novikov** – A Deputy Head of the Department of Financial Law, Saint-Petersburg State University of Economics, Doctor of Law, Associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: docanovikov@mail.ru.**

**Natalia Rogozina** – A Senior lecturer at the Department of Financial Law, Saint-Petersburg State University of Economics, PhD in Law, Saint-Petersburg; **e-mail: ragoza777@bk.ru.**

**Tatiana Vasileva** – a PhD student at the Department of Financial Law, Saint-Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg; **e-mail: dekanat205@mail.ru.**

*The article clarifies the meaning of import substitution, determines the place of import substitution in the contemporary economic and customs policy of Russia.*

*The article provides the author's understanding of the system of legal acts on import substitution and generalizes basic forms of supporting domestic business which are aimed at implementing import substitution policy.*

**Keywords:** *import; substitution; customs policy; free trade; protectionism; means of implementation of economy policy; strategies and programs of import substitution; legal forms of support of domestic business.*

**А.Б. Новиков, Н.А. Рогозина, Т.В. Васильева**  
**ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**  
**ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Андрей Борисович Новиков** – заместитель заведующего кафедрой финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: docanovikov@mail.ru.**

**Наталья Александровна Рагозина** – старший преподаватель кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», кандидат юридических наук, г. Санкт-Петербург; **e-mail: ragoza777@bk.ru.**

**Татьяна Владимировна Васильева** – аспирант кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@mail.ru.**

*В статье уточняется понятие замещения импорта, определено место замещения импорта в современной экономической и таможенной политике России.*

*Дается авторское понятие системы правовых актов о замещении импорта, обобщаются основные формы поддержки отечественного бизнеса, которые направлены на реализацию программ замещения импорта.*

**Ключевые слова:** *импорт; замещение; таможенная политика; фритредерство; протекционизм; средства реализации экономической политики; стратегии и программы замещения импорта; правовые формы поддержки отечественного бизнеса.*

Импортозамещение в настоящее время стало и актуальным элементом экономической политики России, и предметом правового регулирования. Для этого, конечно, имеются известные современные глобальные политические предпосылки. Эти предпосылки определяются интен-

сивным становлением России в мировом пространстве как государства, проводящего самостоятельную, отвечающую национальным интересам политику в многополярном мире.

Как экономическое и правовое понятие импортозамещение проявляет извест-

ную неоднозначность, что накладывает отпечаток как на экономические схемы его реализации, так и на государственно-правовое воздействие в данной сфере. Так, следуя общим лингвистическим правилам, обнаруживаем, что импортозамещение – это буквально замена импорта [11. С. 206]. А импорт понимается и как процесс, и как товар [11. С. 240]. Что мы заменяем – процесс ввоза на другой процесс (процесс отечественного производства) или один предмет ввоза на другой? Об этом сейчас часто спорят специалисты. Но в любом случае проявляются законы рынка, опосредующие оптимальный способ удовлетворения запросов потребителя.

В самом распространенном современном понимании импортозамещение – это соответствующий государственной экономической политике процесс замены импортных промышленных товаров, пользующихся широким спросом на внутреннем рынке, товарами национального производства. Однако, как нам представляется, особенность термина «импортозамещение» заключается в том, что он выражает определенную экономико-политическую волю, формируемую в соотношении понятий «импортный товар» и «отечественный товар» в условиях, когда импорт уже обосновался на отечественном рынке. Мы обнаруживаем, что укоренение «импортозамещения» в отечественной экономической и правовой терминологии происходит только в 2004–2006 годах. Словом, импортозамещение выражает динамику отношения к импорту, который еще вчера отвечал нашим экономическим потребностям и возможностям, а уже сегодня может или должен получить «отказ».

Производя высокотехнологичную продукцию, мы не можем не ориентироваться на законы рынка, и должны четко определиться – что мы изначально можем и/или должны делать сами, а что реально выгодно и эффективно отдать на исполнение контрагентам (в ближнем и дальнем зарубежье), особенно если между такими контрагентами обнаруживается здоровая конкуренция.

В связи с вышеизложенным импортозамещение при любом понимании не дог-

ма и требует прозрачного и обоснованного экономического анализа проектов, включаемых в общую схему рациональной экономической политики Российской Федерации.

В современных условиях в основе экономической политики лежат достаточно старые, но актуальные теории «абсолютного преимущества» и «сравнительного преимущества (сравнительных издержек)». С точки зрения этих теорий «тотальное импортозамещение», как и тотальное использование импорта, – вещи не рациональные. Кроме того, следует учитывать, что использование экономических теорий существенно корректируется способами регулирования экономики. Так, формируется либо экономика либерального типа (приоритет рыночных механизмов и сравнительно не ограниченной конкуренции), либо экономика административного типа (с разветвленной системой конституционно обоснованных мер воздействия на экономику) [10. С. 23–31]. Правда, в реальности мы имеем дело со смешанным типом экономики, что, как нам представляется, может восприниматься позитивно как проявление способности экономики и государства к «самонастройке» во взаимодействии при оптимальном решении текущих задач. В указанной управленческой среде при формулировании экономической политики государства всегда остается актуальным вопрос о характере и масштабах импортозамещения. Известно, что импорт обеспечивает развитие конкуренции, но в регулируемых объемах и формах.

Кроме того, современная экономическая политика, включающая аспект импортозамещения, должна ориентироваться на определенную долгосрочную парадигму встраивания отечественной экономики в мировые хозяйственные связи. Такая парадигма отражает оптимальное сочетание экономической «интеграции» и «изоляции» (изоляции внешней и самоизоляции).

В отношении импорта формулируется таможенная политика государства, представляющая собой исторически определенное соотношение «фритредерства» (освобождения торговли) и «протекцио-

низма» (защиты отечественного производителя и национального рынка). В этом смысле «импортозамещение» характеризуется как ключевой элемент текущей таможенной политики государства и относится к системе протекционистских мер. Здесь уместно отметить, что грамотная таможенная политика уже на протяжении нескольких столетий рассматривается как мощный фактор развития национальных экономик. В этой связи принципиальное значение имеют как экономико-теоретические разработки, так и нормативные правовые акты, формализующие эволюцию таможенной политики. Здесь мы обнаруживаем необходимость четкого осознания своевременности, целесообразности, эффективности использования тех или иных средств реализации таможенной политики. Подчеркнем, что импортозамещение – это не средство реализации таможенной политики, а направление таможенной политики. А правовая регламентация применения средств реализации таможенной политики – это часть правового обеспечения импортозамещения. Соответственно, в самом упрощенном виде применение средств реализации таможенной политики выглядит так: высокие импортные пошлины и нетарифные меры сочетаются с налоговыми льготами и другими мерами поддержки для отечественных производителей идентичных, аналогичных и альтернативных товаров.

С указанной точки зрения правовое регулирование импортозамещения – это система нормативных правовых актов, выражающих таможенную политику государства как часть внешней и внутренней экономической политики Российской Федерации.

Импортозамещение как направление таможенной политики Российской Федерации по смыслу должно обнаруживаться на всех этапах реализации экономической политики государства. Импортозамещение не может восприниматься как временная реакция на современное «санкционное противостояние». Соответственно импортозамещение не может узко характеризоваться и как система мер, к применению которой внезапно открылась некая особая

возможность и острая необходимость.

При этом государственное регулирование должно учитывать, что в одних секторах экономики достаточно только «открыть вход» на рынок отечественному производителю, где его ждет адекватный радушный потребитель, а в других секторах – требуется создать условия для зарождения (или возрождения) отечественной производственной деятельности, которая привлечет серьезное внимание отечественного потребителя. А это предполагает значительные инвестиции, реализовать которые в нынешних условиях – задача крайне сложная. Сегодня уже государство говорит о том, что готово это делать, но средств катастрофически не хватает. Но мы понимаем, что этот «дефицит» может быть представлен и как существенно проблемный, и как вполне администрируемый. Главное – с какими финансово-экономическими показателями этот «дефицит» сопоставляется в ходе государственного прогнозирования и планирования. Полагаем, что часть крупного и среднего отечественного бизнеса в реальном секторе экономики, демонстрирующая ныне рентабельность, представляет собой значимую базу для реализации политики «импортозамещения».

Соответственно правовое обеспечение импортозамещения охватывает сегодня систему отношений государства и экономических субъектов, способных это направление экономической политики реализовать. Указанные отношения выстраиваются на основе принципов государственного содействия и поддержки в соответствии с общей стратегией обеспечения национальной безопасности и развития производственного потенциала.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 [2], установлено, что осуществление рационального импортозамещения, снижение критической зависимости от зарубежных технологий и промышленной продукции призвано способствовать укреплению экономической безопасности Российской Федерации.

Развитие промышленного потенциала выражается во взаимосвязанных процессах импортозамещения и расширения экспортного производства при повышении конкурентоспособности отечественной продукции на мировом рынке, что закреплено в целом ряде современных государственных программ (например, в ключевой государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 328) [3].

Импортозамещение определено одним из центральных направлений реализации экономической политики в стратегиях развития в различных отраслях промышленности и отраслевых планах мероприятий по импортозамещению, которых насчитывается в настоящее время более двадцати.

Приказом Минпромторга России от 31.03.2015 г. № 661 [9] утвержден План мероприятий по импортозамещению в судостроительной отрасли Российской Федерации. Приказ издан в целях организации в Минпромторге России работы по формированию отраслевых планов мероприятий по импортозамещению в гражданских отраслях промышленности Российской Федерации в соответствии с «Планом содействия импортозамещению в промышленности», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 г. № 1936-р [9].

На Департамент судостроительной промышленности и морской техники Приказом возложены функции, содержание которых включает спектр основных мер реализации импортозамещения:

а) координация работ по отбору предприятий, участвующих в реализации планов, и мер стимулирования на основе отраслевой специфики в соответствии с порядком, утверждаемым Минпромторгом России;

б) разработка проектов необходимых нормативно-правовых актов для реализации предусмотренных Планом мер поддержки импортозамещения;

в) мониторинг реализации Плана;

г) доведение до потенциальных ис-

полнителей проектов по выпуску импортозамещающей продукции, включенной в План, информации о возможных мерах государственной поддержки реализации Плана. Эти меры государственной поддержки предусмотрены соответствующими государственными программами и Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 года № 1388 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральному государственному автономному учреждению "Российский фонд технологического развития"» [6].

Меры государственной поддержки осуществляются в целях внедрения наилучших доступных технологий и импортозамещения в рамках упомянутой выше государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Собственно План мероприятий по импортозамещению в судостроительной отрасли включает перечень «узловых» технологических направлений (продуктов, технологий), сроки реализации проектов и показатели реализации (фактический показатель доли импорта до реализации проекта и максимальная плановая доля импорта к 2020 г.). Обращают на себя особое внимание следующие обстоятельства, обусловленные реалиями современного рынка и производства: 1) свыше ста позиций импортозамещения; 2) наличие сроков реализации до 2022 г. на фоне уже наступивших и наступающих сроков реализации; 3) исходная доля импорта в основном от 70 до 100% при плановом снижении доли к 2020 году до уровня 0% по целому ряду позиций и до уровня 20–40% в основной массе позиций. Как видим, и технически, и юридически ставятся беспрецедентные задачи.

Средством реализации политики импортозамещения выступает государственная поддержка в различных экономико-правовых формах. Среди таких форм специалистами выделяются прежде всего следующие:

- проектное финансирование;

- финансовая поддержка предприятий из фондов развития технологий и про-

мышленности;

- применение специального инвестиционного контракта.

Рассмотрим проектное финансирование. Программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования, утверждена Постановлением Правительства РФ от 11.10.2014 г. № 1044 [4]. Цель Программы – увеличение объемов долгосрочного и льготного кредитования предприятий реального сектора экономики. По Программе финансируются проекты, отобранные в конкурсной процедуре и реализуемые до 2018 года в определенных секторах экономики.

Отбор инвестиционных проектов, российских кредитных организаций и международных финансовых организаций для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования, осуществляет Межведомственная комиссия (Положение о Межведомственной комиссии утверждено постановлением Правительства РФ от 09.12.2014 г. № 1341) [5].

Реестр инвестиционных проектов, отобранных для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования, размещается на официальном сайте Министерства экономического развития РФ.

Постановлением Правительства РФ от 21.02.2015 г. № 154 [7] утверждены Правила предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными для проектного финансирования.

Теперь обратимся к такой форме, как финансовая поддержка предприятий из фондов развития технологий и промышленности. В целях внедрения наилучших доступных технологий и импортозамещения в рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» было предусмотрено предоставление субсидий феде-

ральному государственному автономному учреждению «Российский фонд технологического развития», преобразованному в Фонд развития промышленности. Правила предоставления субсидий утверждены Постановлением Правительства РФ от 17.12.2014 г. № 1388.

За счет субсидий осуществляется финансовое обеспечение проектов, направленных на разработку и внедрение на предприятиях перспективных технологий (в том числе базовых отраслевых технологий), учитывающих принципы наилучших доступных технологий; на создание, завершение разработки и внедрение в производство новой высокотехнологичной конкурентоспособной промышленной продукции; на разработку финансово-экономического, технико-экономического, проектно-инженерного и других видов анализа, экспертиз и обоснований, необходимых для реализации производственно-технологических проектов с привлечением банковского кредитования и средств частных инвесторов (ГЧП); на реализацию технологических и промышленных проектов, осуществляемых по приоритетным направлениям российской промышленности и направленных на импортозамещение.

Программы софинансирования Фонда развития промышленности предполагают обеспечение для российских предприятий доступа на льготных условиях к финансовым ресурсам, необходимым для производства уникальных отечественных товаров, а также аналогов передовой зарубежной продукции. Фонд на конкурсной основе предоставляет целевые льготные займы. Предоставление займов осуществляется на основании заключения экспертизы о соответствии проекта установленным критериям.

Специальный инвестиционный контракт как правовая категория введен Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (вступил в силу с 30.06.2015 года) [1]. Контракт можно охарактеризовать как административное соглашение, отражающее особую форму ГЧП, форму сотрудничества инве-

стора и государства, выражающих двустороннюю волю к созданию, модернизации либо освоению производства определенной промышленной продукции на территории Российской Федерации. При этом государство обязуется предоставить инвестору налоговые льготы и льготы по уплате таможенных платежей, а также гарантии от неблагоприятных изменений действующего законодательства в течение срока действия контракта.

В целях реализации указанного Федерального закона установлены Типовая форма специального инвестиционного контракта, Правила заключения специальных инвестиционных контрактов, определен государственный субъект (Межведомственная комиссия) по оценке возможности заключения специальных инвестиционных контрактов (Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 г. № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности») [8].

В современных условиях информационного общества и реализации концепций электронного правительства и открытого правительства востребовано информационное обеспечение политики импортозамещения.

В целях информационно-аналитического сопровождения принятия управленческих решений при реализации политики импортозамещения создаются автоматизированные системы мониторинга состояния рынков, характеристик продукции и технологий, подлежащих импортозамещению в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периоде (например, автоматизированная информационная система «Технологии и проекты импортозамещения»).

Полагаем, что масштабный План мероприятий по импортозамещению в судостроительной отрасли Российской Федерации может и должен быть поддержан на уровне регионов принятием «дорожных карт» субъектов РФ по содействию импортозамещению, в том числе в Санкт-Петербурге, обладающем несомненным научно-техническим и производственным потенциалом в обсуждаемой сфере.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (с изм. на 13 июля 2015 года) // Российская газета. 2015. 12 января.

2. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 328 «Об утверждении государственной программы "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2173.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 года № 1044 «Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования» (с изм. на 21 февраля 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 42. Ст. 5751.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2014 года № 1341 «О Межведомственной комиссии по отбору инвестиционных проектов, российских кредитных организаций и международных финансовых организаций для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования» (с изм. на 17 марта 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 50. Ст. 7122.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 года № 1388 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральному государственному автономному учреждению "Российский фонд технологического развития" в целях внедрения наилучших доступных технологий и импортозамещения в рамках подпрограммы "Обеспечение реализации

государственной программы" государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 51. Ст. 7467.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2015 года № 154 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам проектного финансирования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 9. Ст. 1338.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2015 года № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» // Собрание законодатель-

ства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4587.

9. Приказ Минпромторга России от 31 марта 2015 № 661 «Об утверждении отраслевых планов мероприятий по импортозамещению в судостроительной отрасли Российской Федерации» // Официальный сайт Минпромторга России. URL: [www.minpromtorg.gov.ru](http://www.minpromtorg.gov.ru) (дата обращения: 09.07.2015).

10. Международное экономическое право / колл. авторов; под ред. А.Н. Вылегжанина. М.: КНОРУС, 2016. 272 с.

11. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / РАН; Российский фонд культуры. 3-е изд., стереотип. М.: АЗЪ, 1995. 928 с.