

## ПОЛИТИКА ЛОКАЛИЗАЦИИ ПРОИЗВОДСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ

© 2017 г. В. Кондратьев

*Курс на импортозамещение актуализирует поиск эффективных направлений и механизмов локализации производства. Локализация может быть направлена на достижение трех главных целей: 1) создание новых рабочих мест у себя в стране, а не за рубежом и стимулирование национального, а не иностранного бизнеса; 2) формирование высокотехнологичных новых отраслей экономики; 3) обеспечение долгосрочного экономического роста. И, наконец, еще одна важная цель – возвращение в национальную экономику средств, ранее направленных на субсидирование производства в других государствах.*

*Ключевые слова: локализация производства, государственные закупки, экономический рост, создание новых отраслей, формирование национального бизнеса, создание рабочих мест.*

*Статья получена 04.04.2016.*

DOI:10.20542/0131-2227-2017-61-1-67-77

После кризиса 2008–2009 гг. государственные органы постарались избегать традиционных форм протекционизма (квоты и тарифы), сделав акцент на нетарифных ограничениях (усложненные таможенные процедуры, санитарно-гигиенические требования и т.д.), а также на прямые государственные субсидии. Популярной мерой стало введение требований по локализации производства. Они мотивировались прежде всего необходимостью создания новых рабочих мест на внутреннем, а не на глобальном рынке. Так, в 2008 г. Конгресс США включил статью “Покупай американское!” в *American Recovery and Reinvestment Act*, предусматривающий гигантский объем госфинансирования экономики (787 млрд долл.). Аналогичным образом поступили и многие другие страны.

Высокая безработица и потребности в финансовых стимулах были не единственными драйверами ужесточения требований к локализации. Необходимость создания новых отраслей также часто использовалась и используется в качестве аргумента для поддержки местных компаний, особенно в тех развивающихся странах, которые заинтересованы в развитии высокотехнологичных секторов (ИКТ, возобновляемой энергетики и др.). Требования по локализации собственности активно применяются в отраслях с высокой степенью государственного регулирования (авиаперевозки, радиовещание, коммунальное хозяйство

и телекоммуникации), а также в отношении стратегических компаний и отраслей.

При продаже или приватизации государственных (стратегических) предприятий могут устанавливаться ограничения на участие в торгах для иностранных корпораций. Так случилось, например, при продаже американской нефтяной компании *Unocal*. В 2005 г. китайская *Chinese National Offshore Oil Corporation* намеревалась приобрести ее за 16–18 млрд долл., но Конгресс США посчитал эту сделку угрозой национальной безопасности страны. В результате президент Буш наложил запрет на эту сделку [1]. Другой пример – попытка недружественного поглощения крупнейшего в мире производителя карбоната калия *Potash Corporation of Saskatchewan* англо-австралийским гигантом *BHP Billiton* в 2010 г. Канадское правительство заблокировало сделку под предлогом того, что она не принесет выгоды стране [2].

В период 2008–2009 гг. в рамках политики локализации было реализовано более 100 проектов (табл. 1). Не только развивающиеся, но и развитые страны активно прибегали к локализации для решения наиболее острых экономических проблем. По количеству таких проектов среди лидеров оказались и США (уступив по этому показателю только Бразилии), ранее всегда выступавшие в авангарде экономического либерализма и свободы торговли. Оказалось, что чем более богата страна и менее связана с глобализацией (если учитывать долю двухсторонней торговли и накопленных прямых инвестиций в ВВП), тем активнее она прибегала к механизму ограничений в целях локализации производства.

Требования по локализации производства – это защитный механизм, обеспечивающий решение трех важнейших проблем: создание рабочих

КОНДРАТЬЕВ Владимир Борисович, доктор экономических наук, профессор, руководитель центра промышленных и инвестиционных исследований ИМЭМО им. Е. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (v.b.kondr@imemo.ru).

**Таблица 1.** Характеристика стран, осуществлявших политику локализации производства в 2008–2013 гг.

Страна	Число проектов	Объем ВВП, млрд долл.	Доля накопленных прямых инвестиций в ВВП, %
<b>Развитые страны</b>			
Австралия	7	1132	45
Канада	5	1577	36
США	14	14587	24
В среднем по странам, осуществлявшим политику локализации	9	5765	38
В среднем по остальным странам	0	905	84
<b>Развивающиеся страны</b>			
Аргентина	8	369	24
Бразилия	15	2088	23
Китай	10	5927	10
Индия	9	1727	11
Индонезия	12	707	17
Южная Африка	3	354	36
Россия	5	1480	29
В среднем по странам, осуществлявшим политику локализации	10	1863	28
В среднем по остальным странам	0	44	40

Рассчитано по: [3].

мест в собственной экономике, “подпитка” национальных компаний с целью повышения их глобальной конкурентоспособности, обеспечение гарантированного национального контроля над стратегическими отраслями, такими как гражданская авиация, телерадиовещание, электроэнергетика и т.п. [3].

Рассмотрим более подробно несколько характерных примеров использования политики локализации в различных секторах экономики (сельское хозяйство, здравоохранение, информационные технологии, автомобильная промышленность) развитых и развивающихся стран.

#### БРАЗИЛИЯ:

##### ЛОКАЛИЗАЦИЯ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Развитие сектора здравоохранения в этой стране может служить наглядной иллюстрацией “насилыственной” локализации. Предполагалось решить сразу несколько задач: обеспечить условия для эффективной деятельности государственных и частных компаний; поддержать формирующуюся национальную отрасль производства медицинского оборудования и медикаментов; гарантировать общественную безопасность в сфере

производства новых лекарств и препаратов и, наконец, обеспечить доступность лекарств, особенно для лечения тяжелых заболеваний. Скрытым мотивом стало стремление устранить огромный дефицит во внешней торговле товарами медицинского назначения [4].

Бразилия имеет крупнейший сектор здравоохранения в Латинской Америке. В 2009 г. на его развитие было направлено 142 млрд долл. капиталовложений, или 8.8% ВВП, из них: на больницы и другие учреждения медицинских услуг – 5.6%, на медицинское оборудование и фармацевтические препараты – 1.3, на фармацевтические препараты, приобретаемые вне больничных учреждений – 1.9% ВВП.

Вплоть до 2012 г. ни один местный госпиталь или иное медицинское учреждение не принадлежали иностранному капиталу. Иностранные компании не могли напрямую или опосредованно участвовать в бразильской системе страхования. Однако они играли и играют значимую роль на бразильском рынке медицинского оборудования и медикаментов. В 2012 г. на импортное медицинское оборудование приходилось 60% местного рынка, на импортные медикаменты – 24%, в то время как 70% фармацевтических препаратов

производились в Бразилии иностранными компаниями с учетом требований к локализации.

Требования к локализации производства могут варьировать от прямого запрета на использование импортных материалов и комплектующих до лицензирования, дающего преимущество местным компаниям или товарам местного производства. Наиболее изощренной формой ограничений может стать применение более жестких и длительных процедур проверок и допуска к контрактам. Таким образом, формально недискриминационное регулирование на практике может приводить к дискриминации иностранных компаний или товаров. В Бразилии большинство требований по локализации имеют характер прямых ограничений.

В 2011 г. страна импортировала товаров и услуг на сумму 226 млрд долл., из них 10 млрд долл. (или около 4.4%) приходилось на товары для здравоохранения. В этот же период экспорт из страны достигал 256 млрд долл., из них 2 млрд долл. (0.8%) – товары для здравоохранения. Таким образом, при общем профиците торгового баланса страны около 30 млрд дефицит в торговле товарами медицинского назначения достигал 8 млрд. Но это не единственная причина мер по локализации производства в этой сфере. Более значимым фактором стало стремление государства создать первоклассную отрасль здравоохранения. Аналогичные меры применялись в 1980-е годы, когда в целях стимулирования развития компьютерного бизнеса Бразилия ввела серьезные ограничения на импорт. Уже к концу десятилетия страна обладала сетью национальных ИТ-корпораций. В результате в 1990 г. объем их производства превысил 4 млрд долл., увеличившись почти в 20 раз по сравнению с 1979 г. [5].

Сегодня Бразилия продолжает использовать политику локализации для стимулирования определенных отраслей. Интервенционистская промышленная политика, предусматривающая ужесточение требований к локализации, получила новый толчок в 2003 г., когда правительство стало использовать управление обменными курсами валют в качестве приоритетного экономического инструмента. И если ранее акцент делался на создание промышленных мощностей вообще, то в последнее время во главу угла поставлено стимулирование высокотехнологичных секторов экономики. Сфера здравоохранения – один из приоритетов. Государство контролирует продажу отечественных и зарубежных медицинских товаров через систему лицензирования. Она находится в ведении специального агентства в рамках Министерства здравоохранения (*National Wealth Surveillance Agency, ANVISA*), образованного

в 1999 г., и создает существенные барьеры (временные и ценовые) для регистрации медицинских препаратов (инструментов) иностранными компаниями.

Принятая во второй половине 2012 г. новая программа закупок для государственных больниц сохраняет направленность на дальнейшую локализацию здравоохранения. Программа включает два основных компонента: централизованные государственные закупки, осуществляемые через *Unified Health System (UHS)* и финансовую поддержку. Главная же цель политики государственных закупок в Бразилии состоит в стимулировании спроса на отечественную продукцию и тем самым в повышении занятости населения. В долгосрочной перспективе это должно способствовать развитию наукоемких отраслей экономики.

В Бразилии почти 3/4 населения пользуются услугами государственной системы медицинского страхования и государственных больниц. Но почти половина больниц в стране – частные, на них приходится 65% всех имеющихся больничных коек. Частные лечебные учреждения лучше оснащены и нередко предоставляют более качественные услуги. Например, они имеют 44 МРТ-сканера и 20 КТ-сканеров на миллион пациентов, занимая по этому показателю третье место в мире после Японии и Австралии. Государственные же клиники располагают только 16 КТ-сканерами и 3 МРТ-сканерами на миллион пациентов, что соответствует уровню обеспеченности Мексики и стран Восточной Европы.

По мере роста душевых доходов все больше бразильцев покупают страховые полисы частного сектора, расширяя спрос на услуги негосударственных клиник. Общее число контрактов частного страхования выросло с 32 млн в 2003 г. до 47 млн в 2011-м, то есть на 47%, в то время как численность населения страны за этот же период увеличилась только на 9% [6].

В 2011 г. местный рынок медицинских инструментов (объемом 4 млрд долл.) на 60% формировался за счет импорта. Страна критически зависит от поставок такого оборудования, как цифровые рентгенографы (на 63%), вспомогательные медицинские средства (на 89%), инвалидные коляски и медицинская мебель (на 81%). Заметно ниже доля импорта на рынке ортопедического и стоматологического оборудования – на 41 и 30% соответственно. В этом сегменте США являются для Бразилии главным поставщиком (около 30% импорта), второе место занимает Германия (15%), третье – Китай (7%).

Независимо от места производства медицинских товаров (внутри или вне страны) для того,

чтобы продать их на бразильском рынке, компании должны зарегистрировать эти товары в *ANVISA* и получить лицензию. Такая процедура не является особенностью Бразилии, а заимствована у других развитых стран, преимущественно Западной Европы.

В стране существуют две регистрационные процедуры: *cadastro* — для товаров с низким уровнем риска и *registro* — для товаров с высоким уровнем риска. Выбор зависит от того, требуется ли получение сертификата *Good Manufacturing and Control Practice (GMP)*, что является обычной практикой для товаров с высоким риском. Если медицинский товар производится за рубежом, сотрудники агентства *ANVISA* обязаны провести инспекцию соответствующего предприятия. Проблема заключается в том, что у агентства нет достаточных средств и персонала, чтобы проводить сертификацию *GMP* за границей в короткие сроки. В результате средний срок ожидания при получении сертификата достигает 18 и более месяцев, что фактически обеспечивает преимущества национальным производителям.

Для ускорения процесса сертификации и одобрения товара иностранные компании стали локализовывать свое производство в Бразилии либо через приобретение бразильских компаний, либо через создание “с нуля” новых фабрик. Для активизации этого процесса бразильское правительство часто стимулирует зарубежных инвесторов, в том числе через льготные кредиты и освобождение от налогов. При этом промышленные компании должны получить экологическую лицензию на право строительства нового завода, а также выполнить и другие местные требования, различающиеся в разных муниципальных образованиях. Обычно для получения лицензии требуется два месяца, однако в крупных городах этот срок может доходить до одного года. Такая практика подталкивает иностранные компании к приобретению уже существующих бразильских фирм. Таким образом, действующие регистрационные требования хотя и не дискриминируют открыто иностранные компании, на практике стимулируют перенесение соответствующего производства на территорию страны, поскольку затрудняют экспорт в Бразилию определенных товаров и услуг.

Фармацевтические компании сталкиваются с теми же трудностями при регистрации своих товаров, что и иностранные производители медицинских приборов и инструментов. Дополнительные сложности создает национальная патентная система, которая, в частности, требует, чтобы в течение трех лет после внедрения запатентованного иностранного лекарства на местном рынке

его производство было начато в самой Бразилии [6]. Если в течение указанного срока внутреннее производство не начато, государство может выдать бразильской компании лицензию на производство аналога этого запатентованного лекарства на территории страны. Такие условия серьезно ограничивают для транснациональных компаний экспорт лекарств в Бразилию. Они вынуждены налаживать производство своих лекарств на территории страны, то есть фактически речь идет о косвенном побуждении к его локализации.

С целью снижения цен на фармацевтические препараты бразильское правительство оказывает серьезное давление на компании-производители через систему неформальных контрактов, производство дешевых дженериков и государственные субсидии. Цены на препараты для тяжелых заболеваний часто публикуются на видных местах в средствах массовой информации с тем, чтобы вынудить транснациональные компании к их снижению.

Выдача альтернативных лицензий — одна из форм получения более дешевых лекарств-дженериков. Например, в 2007 г. бразильское правительство выдало альтернативную лицензию на производство дженерика лекарства *Efavirenz* компании *Merck Sharp & Dohme* в рамках национальной программы борьбы со СПИДом. Замена запатентованного лекарства его дешевой версией должна была принести ежегодную экономию в размере 400 долл. на пациента. Уже сегодня бразильская компания *Farmanguinhos/Fiocruz*, которая управляется Министерством здравоохранения, ежегодно выпускает 2 млрд единиц дженерика *EFV* и планирует довести экономию до 900 млн долл.

Другим действенным инструментом регулирования рынка стали ограничения на признание иностранных патентов. Так, в 2008 г. был отклонен патент американской компании *Gilead Sciences* на производство ее лекарства *Tenofovir* на том основании, что оно лишено уникальности. Отказывая в признании патента, Бразилия получает право на импорт более дешевых аналогов — дженериков из Индии, которые стоят почти в десять раз дешевле в расчете на одного пациента (158 долл. в год) по сравнению с запатентованным оригинальным препаратом (1387 долл.). Аналог не производится на территории Бразилии, поэтому его нельзя рассматривать как форму локализации в чистом виде, однако намерение активнее импортировать именно такие препараты демонстрирует стремление бразильского правительства обеспечить население более дешевыми лекарствами.

Как видно из рассмотренных примеров, правительство Бразилии создает существенные барьеры

Таблица 2. Страны – лидеры в ветровой энергетике, 2014 г.

Место	Страна	Общая установленная мощность (МВт)	Добавленная мощность в 2014 г.	Темпы роста в 2014 г.,%
1	Китай	114763	23350	25.7
2	США	65879	4854	7.8
3	Германия	40468	5808	16.8
4	Испания	22987	27.5	0.1
5	Индия	22465	2315	11.5
6	Великобритания	11998	1467	13.9
7	Канада	9694	1871	25.9
8	Франция	9296	1042	12.6
9	Италия	8663	107.5	1.3
10	Бразилия	6182	2783	81.9
11	Швеция	5425	1050	21.4
12	Дания	4850	78	1.6
	Остальной мир	47300	7000	16.0
	Всего	370000	51753	16.2

Источник: [7].

для иностранных производителей медицинских товаров. Тем не менее сектор здравоохранения в стране растет быстрыми темпами. И сегодня по размеру фармацевтического рынка Бразилия занимает 6-е место в мире.

### КАНАДА: ЛОКАЛИЗАЦИЯ В ВЕТРОВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ

Политика в области производства ветряных турбин в канадских провинциях Онтарио и Квебек представляет собой яркий пример стимулирования локализации, в первую очередь с помощью требований по росту процента локализации, направленных на мотивирование местных промышленных компаний к созданию новых рабочих мест и формированию новой отрасли экономики.

По данным Международной ассоциации ветровой энергетике, ежегодный прирост мощностей этой отрасли составляет 20%, что практически ведет к их удвоению через каждые три года. В 2014 г. общая установленная мощность ветровых электростанций достигла 370 тыс. МВт против 237 тыс. в 2011 г. В настоящее время в мире более 100 стран используют силу ветра для выработки электроэнергии. В 2014 г. на ветровую энергетику приходилось более 4% мирового производства электроэнергии [7].

Долгое время развитие ветровой энергетике определялось пятью крупнейшими рынками (Китай, США, Германия, Испания и Индия). Позднее к этому списку присоединилась и Канада, занявшая в 2014 г. седьмое место в мире (табл. 2).

Сегодня темпы роста ветровой энергетике в Канаде даже выше, чем в Китае и уступают только Бразилии. Уже почти 60% электроэнергии в Канаде вырабатывается из возобновляемых источников, главным образом водных, еще 20% дают атомные станции, 15% – угольные станции и 5% – станции, работающие на газовом топливе. На рынке же ветровой энергии Канада – относительно новый игрок.

Богатые природные ресурсы позволяют Канаде удерживать тарифы на электроэнергию на одном из наиболее низких уровней в мире. По этому показателю она уступает только Швеции [8]. Тем не менее тарифы постоянно растут и потребители вынуждены искать новые источники энергии для удовлетворения растущего спроса и компенсации выбывающих угольных электростанций.

По расчетам Международного энергетического агентства, Канаде до 2030 г. понадобится около 200 млрд долл. новых инвестиций в мощности по производству, передаче и распределению электроэнергии. Власти канадских провинций уже объявили о планах инвестирования 115 млрд долл. в производство энергии в ближайшие 20 лет. Наиболее острой проблемой остается обеспечение баланса между спросом на электроэнергию и нагрузкой на экологию.

В рамках программ борьбы с парниковым эффектом Канада быстро развивает возобновляемые источники энергии. Ветровая энергия стала вторым после гидроэнергии энергетическим источником страны. По прогнозам Канадской ассоциации ветровой энергетике, к 2025 г. на ветровую

энергетику будет приходиться до 20% рынка, что потребует установки 22 тыс. ветровых турбин [9].

На федеральном уровне в Канаде сосредоточено только управление ядерной энергетикой. Регулирование производства электроэнергии, ее передача и распределение находятся в основном в руках региональных властей, с чем связаны значительные различия между региональными рынками электроэнергии, в том числе по уровню тарифов. Например, месячные электротарифы для жилого сектора Монреаля в 2011 г. были самыми низкими и составляли 68.21 долл. за 1 тыс. кВт, в то время как в провинции Онтарио они достигали 127, а в Калгари – почти 150 долл.

Все проекты ветровой энергетике требуют одобрения и лицензирования на уровне провинций, в том числе планы участков и разрешения на строительство. Наиболее крупные установленные мощности ветровой энергетике находятся в Онтарио (2855 мВт). Производство, передача и распределение электроэнергии в провинции регулируется сразу несколькими структурами. Наиболее крупная из них – *Ontario Power Generation Inc.* – *OPG*, принадлежащая местным органам власти. На нее приходится 70% производимой в провинции электроэнергии. Примерно 97% электрических сетей провинции принадлежат государственной *Hydro One Networks*, которая обслуживает 1.2 млн потребителей.

Власти Онтарио широко используют так называемый зеленый тариф (*feed-in-tariff*), предназначенный для привлечения инвестиций в технологии использования возобновляемых источников энергии (включая ветровую). Подобный механизм используют почти 50 стран мира, включая США, Китай, Индию и др. Его основные характеристики:

- гарантия подключения к сети;
- долгосрочный контракт на покупку всей произведенной возобновляемой электроэнергии;
- надбавка к стоимости произведенной электроэнергии.

Ориентируясь на этот запущенный в 2009 г. механизм, правительство Онтарио гарантирует определенный уровень цен потребителю, обеспечивает подключение к сети и долговременный контракт с производителем “зеленой” энергии, что в комплексе делает рентабельными крупные капиталовложения в отрасль. Одновременно правительство провинции изыскивает возможности для увеличения инвестиций в обрабатывающую промышленность, связанную с “зеленой” энергетикой. Здесь оно также полагается на политику стимулирования локализации, требуя соблюдения минимально необходимого уровня локально производимых

товаров и услуг. Этот уровень колеблется от 25% в крупных проектах ветровой энергетике до 60% в проектах солнечной энергетике [10].

Провинция Онтарио достигла значительных успехов в привлечении крупномасштабных инвестиций в сектор возобновляемой энергетике. Механизм стимулирования локализации, по данным ряда экспертов, позволил привлечь 30 млрд долл. новых инвестиций [11]. Крупнейшим проектом в рамках программы развития “зеленой” энергетике провинции стал возведенный южнокорейской компанией *Samsung* комплекс из четырех ветровых и солнечных кластеров стоимостью в 6.7 млрд долл.

В провинции Квебек, второй по величине установленных мощностей ветровой энергетике (2387 мВт), доминирующие позиции в электроэнергетике занимает местная государственная монополия *Hydro-Quebec*. Для возведения новых ветровых мощностей необходимо получить целый ряд разрешений (сертификат от Министерства устойчивого развития, экологии и парков, разрешение от местных органов власти и Министерства природных ресурсов и природной среды на строительство объекта на государственных землях, разрешение от Комиссии по защите сельскохозяйственных земель провинции на использование земель сельскохозяйственного назначения) [12].

Пока 97% потребностей провинции Квебек в электроэнергии обеспечивает гидроэнергетика. Однако уже в середине 2000-х годов ветровая энергетика стала рассматриваться в качестве важного дополнительного источника. Согласно последней стратегии развития энергетике провинции *Quebec Energy Strategy 2006–2015*, должны были быть построены 4500 МВт новых гидромощностей, при этом на каждые их 1000 МВт планировалось ввести 100 МВт ветровых станций (10% пиковых нагрузок). В результате к середине 2015 г. общий объем установленных в провинции ветровых мощностей достиг 2.5 тыс. МВт.

Власти Квебека стараются получить максимальный экономический эффект для муниципалитетов и региона в целом за счет использования механизма принуждения к локализации. Он включает в себя требования о том, чтобы 30% генерации ветровых турбин осуществлялось в муниципалитетах провинции и 60% продукции и услуг, включаемых в издержки (затраты на разработку и освоение участков, стоимость ресурсов, стоимость ветровых турбин, совокупные строительные издержки, включая транспортировку турбин на строительную площадку, их тестирование и ввод в эксплуатацию), производились в провинции Квебек [13]. Такой механизм, по мнению властей,

должен способствовать привлечению инвестиций в промышленные предприятия по производству турбин и создание соответствующих рабочих мест.

### НИГЕРИЯ: ЛОКАЛИЗАЦИЯ В НЕФТЕГАЗОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В Нигерии политика локализации затронула прежде всего нефтегазовую промышленность, контролируемую главным образом иностранными компаниями. Основной целью является стимулирование создания национальной нефтегазовой отрасли и обеспечение роста занятости среди нигерийских граждан. Конфликтов с ВТО по поводу локализации до сих пор не возникало, поскольку Нигерия является развивающейся страной, а нефтегазовая промышленность не регулируется нормами ВТО.

Нефтегазовая промышленность играет ключевую роль в нигерийской экономике. Доказанные запасы нефти составляют 36 млрд барр. По этому показателю страна занимает второе место в Африке после Ливии, а по объемам ежедневной добычи (2,45 млн барр.) – первое. Примерно 96% добываемой нефти экспортируется и лишь 4% перерабатывается внутри страны. На нефть и газ приходится 86% экспорта Нигерии, из них 70% (61 млрд долл.) составляет нефть. Крупнейшим потребителем нигерийской нефти являются США (38% экспорта), затем следуют Индия (11%), Бразилия (7%) и Нидерланды (5%).

Согласно данным МВФ, экспорт нефти в Нигерии формирует 60% государственных доходов. В распределении нефтяных доходов в соответствии с конституцией страны участвуют все уровни государственного управления. Изначально нефтяные доходы поступают в федеральный бюджет, откуда первый транш (13%) направляется в нефтедобывающие штаты в качестве эксплуатационного гранта. Оставшиеся распределяются между федеральным правительством (52,7%), правительствами штатов (26,7%) и местными органами власти (20,6%).

В нефтегазовой промышленности страны действуют различные рыночные игроки: совместные компании, компании, работающие на условиях раздела продукции, сервисные фирмы и независимые нефтяные компании. Иностранные корпорации, желающие начать бизнес в Нигерии, должны либо создавать совместные предприятия, либо работать на условиях раздела продукции. В 2010 г. на совместные с международными нефтяными компаниями (IOCs) предприятия приходилось 84% общего объема добываемой нефти, на компании, работающие на условиях раздела продукции – 14%,

на независимых игроках – 2%. Доля иностранного капитала в компаниях отрасли не может превышать 49%. Крупнейшими иностранными компаниями в Нигерии являются *Mobil* (28% добываемой в стране нефти), *Shell Petroleum Development Company, SPDC* (24%) и *Chevron* (16%). Нефтегазовая промышленность регулируется Нигерийской нефтяной корпорацией (NPCC), которая выступает активным участником рынка. Например, ее доля в SPDC составляет 55%.

Нигерийская нефтегазовая промышленность сильно зависит от импорта оборудования, материалов и услуг на всех стадиях цепочки создания стоимости. Страна ежегодно тратит 8 млрд долл. на импорт услуг в области строительства, инжиниринга, сейсморазведки. Более половины приходится на США. Отношения между иностранными компаниями и их нигерийскими партнерами имеют давнюю историю, уходящую корнями в британское колониальное господство. Нигерийские власти старались найти баланс между получением максимальной ренты от национальных природных ресурсов и привлечением иностранного капитала для их добычи и распределения. Со временем подход менялся. Долгое время государство старалось стимулировать отечественное производство, ограничивая импорт. С середины 1970-х годов торговая политика Нигерии была переориентирована от использования тарифов к количественным ограничениям импорта.

В 2010 г. был принят *Nigerian Oil and Gas Content Development Act, CDA* – наиболее жесткий закон, нацеленный на стимулирование процесса локализации производства (“нигеризации”) [14]. Он затронул большой круг вопросов, касающихся нефтегазовой промышленности, включая регламентацию полномочий регулирующих органов, операторов, подрядчиков, субподрядчиков, а также партнеров по альянсам и других субъектов, вовлеченных в проектирование, добычу и иные сделки в нигерийской нефтегазовой промышленности. В рамках CDA были определены требования к отчетности компаний (или операторов), создан специальный регулирующий орган для контроля над принимаемыми мерами и инструментами, сформулирован набор обязательств для нефтегазовых компаний.

В законе предусмотрена норма о “преимущественном праве” национальных интересов в нефтегазовых операциях. Она распространяется на найм персонала, закупки и поставки товаров и услуг, контрактные торги и процедуру отбора. При этом все позиции младшего и среднего управленческого звена также могут быть заняты только нигерийцами. Компания позволено набирать иностранцев только в рамках установленной квоты

(максимум 5% всех имеющихся должностей). Более того, на любой из них иностранец может находиться не более четырех лет, после чего он должен быть сменен нигерийцем.

В процессе контрактных торгов выбор не может основываться только на принципе минимальной цены контракта в тех случаях, когда национальная компания имеет возможность выполнить такую же работу по цене, не превышающей 10% от минимальной. Кроме того, предпочтение должно отдаваться той компании, в которой доля местного нигерийского персонала на 5% выше, если разница в цене контракта с компанией-конкурентом не превышает 1%.

В законе детализируется обязательный минимум локализации по каждому виду товаров и услуг. Так, 100%-ный уровень локализации требуется для поставок систем трубопроводов, подъемников, стальных труб и толстолистовой стали. Исключение допускается только при недостаточности мощностей у соответствующих национальных компаний. В этих случаях правительство может санкционировать импорт необходимых деталей и компонентов, но на срок не более трех лет.

В ряде отраслей экономики *CDA* устанавливает исключительно высокие барьеры входа для иностранных инвесторов. Например, в финансовом секторе должны быть локализованы 100% «общих банковских услуг». Учитывая сложность достижения подобных целей, для иностранных инвесторов предусмотрены специальные планы по обеспечению уровней локализации в определенные сроки. Это могут быть, в частности, годовые планы, которые каждый оператор должен предоставить Нигерийскому совету по развитию и мониторингу процесса локализации. При этом в течение 60 дней с начала каждого проекта оператор должен предоставлять Совету доклад (*Nigerian Content Performance Report*), отражающий все проекты оператора и всю его деятельность в течение отчетного года. В дополнение к годовому отчету каждый оператор обязан предоставить еще целый пакет документов: «План занятости и обучения», «План НИОКР», «План передачи технологий», «План юридических услуг», «План финансовых услуг», а также «План страховых услуг». Таким образом, от оператора требуется полный отчет о текущем уровне локализации в соответствующих секторах, а в случаях недостижения необходимого ее уровня разработка четкого графика выполнения требуемых норм.

Нигерийский совет по развитию и мониторингу процесса локализации наделен полномочиями по управлению, координированию, мониторингу процесса локализации и внедрению в практику требований *CDA*. Он финансируется за счет налога в размере 1% стоимости всех отраслевых контрактов. Совет рассматривает, оценивает и одобряет все требуемые планы

иностранных инвесторов, он также наблюдает за присуждением операторам «сертификата соответствия».

Две трети нефтяных резервов Нигерии расположены на шельфе, где добыча требует высоких технологий проектирования, строительства, управления и ремонта подводных систем. В законе особо выделяются требования к локализации всех стадий процесса добычи глубоководной нефти. Предусмотрено, в частности, что в процессе технического проектирования и инжиниринга глубоководного оборудования персонал на 60% должен состоять из нигерийских граждан. Кроме того, введена норма о 60%-ной (измеренной в тоннах) локализации строительства шельфовых сооружений. При этом после начала эксплуатации буровой скважины ее менеджмент на 75% должен состоять из граждан Нигерии. Если требуется экспертиза, то 45% консультационных услуг также должны быть локализованы. Наконец, 75% ремонтных работ должны предоставляться местными компаниями.

Политика локализации затрагивает и поставки оборудования, необходимого для подводного бурения. В 2012 г. дочерняя компания *ExxonMobil (Mobil Producing Nigeria)* первой начала производство трех платформ в Нигерии [15]. Правда, они предназначены для бурения на суше, а не на шельфе, где требуется технически более сложное оборудование. Однако в правительстве Нигерии полагают, что в течение 3–5 лет не менее 25 ведущих иностранных машиностроительных компаний наладят его выпуск (включая комплектующие) в стране. Это позволяет рассчитывать на то, что в среднесрочной и долгосрочной перспективе Нигерия сможет почти полностью удовлетворять потребности в нефтегазовом оборудовании за счет локального производства.

Первые успехи в локализации производства нефтегазового оборудования стимулировали распространение концепции *CDA* и на другие отрасли экономики, в частности, на телекоммуникационную отрасль (*ICT*), генерирующую ежегодно доходы в объеме 8 млрд долл. Подобные идеи получают популярность и в других странах Африки.

#### США: ПРОГРАММА «ПОКУПАЙ АМЕРИКАНСКОЕ!»

Принятие широкомасштабных программ по локализации производства в США восходит к временам Великой депрессии. В 1933 г. американский Конгресс принял, а президент Э. Гувер подписал (в последний день своего пребывания в Белом доме) закон «Покупай американское!» (*Buy American Act*), требующий отдавать предпочтение отечественным товарам и услугам во всех видах государственных закупок. Цель закона, как и других инициатив по локализации, заключалась прежде всего в защите рабочих мест. Важно отметить,



что национальность при найме определялась по месту проживания, а не по национальности подрядчика или поставщика услуг. Для компаний определяющим фактором становилось местонахождение производственной деятельности, а не место создания компании (отечественная или иностранная).

Закон определял продукт как отечественный, если большая часть используемых материалов имела американское происхождение. Это означало, что стоимость иностранных компонентов не должна была превышать 50% общей стоимости товара или услуги. В законе также перечислялись исключения из общего правила локализации: если его применение не соответствует национальным интересам; если издержки оказываются чрезмерно высокими; если закупки совершаются вне пределов территории США; если стоимость закупок ниже в 3000 долл.

В годы Второй мировой войны идея локализации получила дальнейшее развитие. В 1941 г. под предлогом защиты американской промышленной базы были приняты поправки к законодательству о финансировании Министерства обороны (*Berry Amendment*), согласно которым определенные закупки (военное оборудование, продукты питания, ткани, специальные металлы и др.) должны быть на 100% отечественного производства.

В 1982 г. президент Р. Рейган провел через Конгресс Закон “О помощи наземному транспорту” (*Surface Transportation Assistance Act*), предоставлявший федеральное финансирование для строительства и ремонта национальной сети скоростных магистралей и мостов. Закон значительно расширил первоначальную сферу действия (государственные закупки) принципов локализации, распространив их на все государственное финансирование. С его принятием требования по локализации стали применяться в отношении различных транспортных фондов (*Federal Transit Administration Funds, Federal Highway Administration Funds, AMTRAK Funds; Federal Railroad Administration High Speed Rail Program Funds; Federal Aviation Administration Funds*).

В 2009 г. в целях поддержки национальной экономики в период Великой Рецессии администрация Обамы приняла *American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)*, предусматривавший налоговые льготы и субсидии в объеме 787 млрд долл. Особое внимание в нем уделялось локализации производства. В частности, подчеркивалось, что ни один из фондовых источников, предназначенных для проектов строительства, реконструкции и ремонта общественных зданий или общественных работ не может быть израсходован до тех пор, пока используемые в проекте сталь, чугун и товары обрабатывающей промышленности полностью не произведены на территории США. Исключение делалось только для стран, подписавших Договор ВТО о государственных закупках, а также для партнеров США по

соглашениям о свободе торговли. Однако эти исключения могли применяться лишь в тех случаях, когда используемые отечественные продукты металлургии и обрабатывающей промышленности повышали стоимость проекта более чем на 25%.

В 2013 г. Закон о развитии водных ресурсов (*Water Resources Development Act*) наделил Корпус армейских инженеров правами заключения контрактов на развитие водных ресурсов, охрану природы и другие строительные проекты. В законе предписывается использование американской стали, продуктов металлургии и обрабатывающей промышленности для строительства, реконструкции и ремонта любых объектов за исключением тех случаев, когда товары американского происхождения или отсутствуют в достаточном количестве, или увеличивают совокупные издержки проекта более чем на 25%, или их использование не соответствует национальным интересам.

По мнению ряда экспертов, программа “Покупай американское!” нарушает нормы ВТО и другие международные соглашения США. Другие считают, что она вряд ли может рассматриваться как нарушение в силу неоднозначности соответствующих статей ВТО и торговых соглашений. Заключенное на Уругвайском раунде и вступившее в действие с 1 января 1996 г. Соглашение о государственных закупках (*GPA*) носит многосторонний характер, сегодня в нем участвуют Канада, 27 стран – членов ЕС, Гонконг, Исландия, Сингапур, Швейцария и США. Центральная идея соглашения – открытие рынка государственных поставок для международной конкуренции со стороны компаний только тех стран, которые подписали соглашение. Это не касается Бразилии, Китая, Индии, Мексики и России, то есть стран, на которые сегодня приходится половина американского импорта стали.

Соглашение *GPA*, по сути, открывает для подписавших его стран возможности для усиления протекционизма через механизм так называемых исключений для специфических проектов и фондов. Так, для США предусмотрены исключения по отношению более чем к 50 субъектам, имеющим приоритетное право на государственные поставки. Вследствие таких исключений большая часть номенклатуры товаров и услуг не подпадает под требования соглашения.

Важнейшие цели политики локализации, закрепленные в *ARRA* в 2009 г., состоят в следующем:

- активно расширять занятость с помощью инфраструктурных расходов;
- стимулировать экономический рост;
- защищать американские компании от недобросовестной конкуренции иностранных компаний, получающих субсидии;
- повышать национальную безопасность через стимулирование развития отечественной металлургической промышленности.

\* \* \*

Инвестиции в систему транспортной и водной инфраструктуры уже давно рассматриваются как средство, стимулирующее текущий спрос на рабочую силу и в долгосрочном плане — рост производительности труда [16]. Общий объем таких инвестиций в стимулирующем пакете *ARRA* должен составить 62 млрд долл. Из этой суммы 39 млрд долл. будут потрачены на наземную инфраструктуру (в том числе 28 млрд долл. — на скоростные автотрассы); еще 6 млрд предполагается направить на водные ресурсы и 8 млрд — на системы водоснабжения и водоочистки.

В *American Recovery and Reinvestment Act* (ст. 1605) требование к использованию отечественной стали в рамках программы “Покупай американское!” было распространено и на Соглашение о государственных закупках, что выводит политику локализации на иной уровень. Так, если ранее использование стали иностранного производства разрешалось в случаях, когда применение отечественной могло привести к “неоправданным издержкам”, то теперь оно разрешается только тогда, когда применение отечественной стали приводит к росту издержек более чем на 25%. При этом отечественная сталь должна быть американской на 100%. Иными словами, полностью запрещается использование импортных чугунных заготовок для конечного производства готовых стальных труб.

Таким образом, в период Великой рецессии политика локализации производства заметно активизировалась, хотя ее использование как инструмента торговой политики имеет давнюю историю. При государственных закупках приоритет всегда отдавался местным поставщикам. Политика локализации обусловлена тремя важнейшими факторами: необходимостью создания новых рабочих мест, потребностью в развитии новых отраслей и усилиями государства по стимулированию экономики. Правда, современные нормы ВТО существенно ограничивают применение такой политики. Наиболее строги они в тех случаях, когда страна, подписавшая Соглашение о государственных закупках, открывает сферу государственных закупок для иностранной конкуренции по некоторым статьям и использует субсидии для стимулирования инвестиций. Для разрешения споров в ВТО установлен срок до трех лет, поэтому число случаев применения требований к локализации с 2007 г. намного опережает число вынесенных решений по спорам (примерно 117:3). Для тех же стран, которые находятся вне рамок подобных соглашений, открываются широкие перспективы использования этого инструмента в целях активизации экономической политики и экономики в целом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Many Oil Experts Unconcerned Over China Unocal Bid. *The Washington Post*, July 1, 2005. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/30/AR2005063002081.html> (accessed 16.02.2016).
2. BHP Billiton Walks away from PotashCorp. *CBC News*, 15.11.2014.
3. Hufbauer G., Schott J., Vieira M., Wada E. *Local Content Requirements: A Global Problem*. Washington, Peterson Institute of International Economics, 2013. 212 p.
4. Oliveira E. *Overview of the Brazilian Industrial Health Complex*. Brasilia, Brazilian Ministry of Health, 11.04.2011.
5. Botello J., Dedrick J., Kraemer K., Tigre P. *From Industry Protection to Industry Promotion: IT Policy in Brasil*. Irvine, University of California Center for Research on Information Technology and Organization, 1999. Available at: <http://www.crito.u-ci.edu/publications/pdf-ppt/brazil-case-10-99.pdf> (accessed 16.02.2016).
6. JETRO. *Medical Device Market in Brazil and Its Regulation*. Available at: [https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/brazil/topics/20140806962-topics/Sessao5-1\\_Goulart.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/brazil/topics/20140806962-topics/Sessao5-1_Goulart.pdf) (accessed 16.02.2016).
7. *New Record in Worldwide Wind Installation*. World Wind Energy Association, Press Release Statistics, February 5, 2015. Available at: <http://www.wwindea.org/new-record-in-worldwide-wind-installations> (accessed 24.02.2016).
8. *Statista Premium Account*. Available at: <http://www.statista.com/statistics/263492/electricity-prices-in-selected-countries> (accessed 25.02.2016).
9. Powering Canada's Future. Canadian Wind Energy Association. *WINDVISION2025*, July 2014. Available at: [http://canwea.ca/wp-content/uploads/2014/05/Canada-Current-Installed-Capacity\\_e.pdf](http://canwea.ca/wp-content/uploads/2014/05/Canada-Current-Installed-Capacity_e.pdf) (accessed 24.02.2016).
10. *Feed-in Tariff Program*. Ontario Power Authority, August 10, 2012. Available at: <http://fit.powerauthority.on.ca/newsroom/august-10-2012-final-fit-20-program-documents-posted> (accessed 24.02.2016).
11. Ontario to Defend Local Content Rules that Have Brought \$30B in Investment. *The London Free Press*, 19.11.2012.
12. *Wind Energy Law in Canada*. Gowlings, 2010. 64 p.
13. *Using Energy to Build the Quebec of Tomorrow: Quebec Energy Strategy*. Government of Quebec, Ministry of Natural Resources and Wildlife, 2006. 16 p.

14. *Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act*. 2010. 37 p. Available at: <http://www.eisourcebook.org/cms/January%202016/Nigerian%20Oil%20and%20Gas%20Industry%20Content%20Development%20Act%202010.pdf> (accessed 25.02.2016).
15. NNPC/Mobil JV Completes Fabrication of Platforms for New Offshore Operations. *The Engineering Network*, March 18, 2012. Available at: <http://go.engineer-ng.net/forum/topics/nnpc-mobil-jv-completes-fabrication-of-platforms-for-new-offshore> (accessed 25.02.2016).
16. Copland C., Levine L., Mallet W. The Role of Public Works Infrastructure in Economic Recovery. *Congressional Research Service Report for Congress*, September 21, 2011. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42018.pdf> (accessed 25.02.2016).

### **LOCAL CONTENT POLICY AND MODERNISATION**

*(World Economy and International Relations, 2017, vol. 61, no. 1, pp. 67-77)*

*Received 04.04.2016.*

*Vladimir B. KONDRAT'EV (v.b.kondr@imemo.ru),*

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

*A local content requirement (LCRs) is a widely acknowledge protective device with two simple but powerful objectives: create jobs at home rather than abroad and channel business to home firms rather that foreign firms. Historically, local content requirements have been associated primarily with government procurements and mandates imposed on publicly funded projects. Political leaders who advocate local content policy often distinguish multiple objectives. Many of recent local content requirements identified in this article were inspired by three basic related factors. First, since the onset of the Great Recession foremost they wanted to create jobs and channel business to domestic companies. Second, they may have aspirations of building a world class industry, following the logic of infant industry analysis. Third, they believe that local content policy offers a promising path to long-term economic development. Classic local content requirements give bid preferences to local supplies (e.g., 25 percent on a construction project or a narrowly defined category of goods such as military uniform) at least have the benefit of transparency. The cost of such local content requirements can be easily calculated, their administration is relatively simple? And they are not prone to corruption. Much more common are quantitative restrictions and guidelines. They are highly objectionable both on economic and political grounds. From economic standpoint their cost is highly variable depending both on underlying supply and demand conditions and on administrative factor. The same characteristics make local content requirements highly attractive to their supporters. The costs are off-budget and can be dismissed in political debate. The benefits in terms of new jobs and new industries are easily achieved and whether large or small they are immediate. The payoffs come fast as foreign supplies are excluded from the market.*

*Keywords: local content requirements, government procurement, economic growth, building new industries, new jobs creation, domestic business activity.*

*About author:*

*Vladimir B. KONDRAT'EV, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of Center.*

DOI:10.20542/0131-2227-2017-61-1-67-77