

УДК 336.6;338.43

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ*

СОЛОВЬЕВ АНАТОЛИЙ ИЛЬИЧ, канд. техн. наук, доцент
кафедры «Анализ рисков и экономической безопасности» Финансового университета
E-mail: AISolovev@fa.ru

В статье рассмотрены проблемы, сопровождающие процесс импортозамещения в России. Среди них особо выделены такие проблемы, как неоднозначность понимания сути процесса импортозамещения, многовариантность подходов к решению текущих задач и отсутствие методик оценки достигнутых результатов и их эффективности.

Неопределенность понятий влияет на целеполагание, планирование мероприятий в рамках импортозамещения и их материальное обеспечение. Многовариантность подходов к решению текущих задач позволяет под видом импортозамещения учитывать мероприятия, проводимые по другим программам, что создает иллюзию успехов. Недостатки в распределении материальных ресурсов приводят к тому, что ряд решений по импортозамещению так и остаются на бумаге.

Поэтому для выявления фактического состояния дел должен быть организован специализированный мониторинг за выполнением решений и достижений поставленных целей по импортозамещению.

Ключевые слова: импортозамещение; промышленная политика; экономическая политика; поддержка экспорта; реиндустриализация.

Import Substitution in Russia: Problems and Solutions

ANATOLY I. SOLOVYEV, PhD (Engineering), associate professor,
senior of the Risk Analysis and Economic Security Chair, Financial University
E-mail: AISolovev@fa.ru

The paper addresses the issues of the import substitution process in Russia. Special attention is given to such problems as ambiguity in understanding the nature of the import substitution process, multivariance of approaches to solving current problems and the lack of methodologies for assessment of the results achieved and their effectiveness. The uncertainty in the terms affects the goal setting, the planning of the import substitution activities and their material support. The multivariance in approaches to the solution of current problems makes it possible to regard activities carried out under other programs as those related to the import substitution, which creates the illusion of success. Incompetent allocation of resources leads to the fact that a number of import substitution decisions still remain on paper.

Therefore, to reveal the actual state of affairs, it is advisable to organize special monitoring to check the implementation of import substitution decisions and achievement of respective goals.

Keywords: import substitution; industrial policy; economic policy; exports support; reindustrialization.

Определение понятия «импортозамещение»

Тема импортозамещения постоянно находится в зоне внимания законодателей, в частности Со-

вета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Так, 20 апреля 2016 г. Комитет по промышленной политике Совета Федерации провел парламентские слушания «Импортозаме-

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета в 2016 г.

щение в Российской Федерации: проблемы и их решения».

Как отмечено в материалах слушаний, импортозамещение в России рассматривается как тип экономической стратегии, направленной на защиту внутреннего производителя путем замещения импортируемых товаров и технологий продуктами национального производства, которая реализуется с целью повышения конкурентоспособности отечественной продукции за счет стимулирования модернизации производства, роста его эффективности и освоения новых видов продукции с высокой добавленной стоимостью. Наряду с этим, импортозамещение характеризуется как целостная реиндустриализация экономики, способствующая созданию крупных инновационных производств, интеграции промышленности и науки и созданию тысяч новых рабочих мест.

Однако данные положения не соответствуют, по нашему мнению, научно-теоретической и нормативно-практической платформе рассматриваемого явления.

Первое, что необходимо отметить, это повсеместное смешивание таких понятий, как «экономическая стратегия», «экономическое развитие (рост)», «промышленная политика», «реиндустриализация», «инновационное развитие», «государственная программа повышения конкурентоспособности промышленности», «поддержка отраслей промышленности в Российской Федерации» и т.д. Не отрицая определенную взаимосвязь перечисленных явлений, есть основания полагать, что каждое из них имеет свою конкретную область целей, решаемых задач и предполагаемых результатов.

Стратегические цели и задачи социально-экономического развития в Российской Федерации определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (далее — Концепция). В ней слово «импортозамещение» встречается только пять раз как один из инструментов решения экономических задач, но не как «тип экономической стратегии». Кроме этого, в Концепции нет ни одного показателя, который мог характеризовать результаты «импортозамещения как экономической стратегии», имеющей самостоятельное значение.

Второе — это отражение того факта, что ни в нормативных документах, ни в дискуссиях научного сообщества не сформировалось единого мнения по таким вопросам, как неоиндустриализация, реиндустриализация, модернизация промышленности и место в них процесса импортозамещения.

Обоснование необходимости политики импортозамещения

Вопрос о необходимости импортозамещения стал особенно актуальным во многом по причине применения в отношении России экономических санкций в 2014 г., последующего снижения цен на сырьевые ресурсы, резкого падения курса российского рубля по отношению к мировым валютам, блокирования доступа к кредитам на международных финансовых рынках и прекращения трансфера технологий. Это поставило экономику России в ситуацию, когда со всей очевидностью встал вопрос о необходимости мобилизации имеющихся внутренних возможностей поддержки экономики и предотвращения ее коллапса.

Основные мероприятия по запуску политики импортозамещения были определены распоряжением Правительства РФ от 30.09.2014 № 1936-р «План содействия импортозамещению в промышленности», которым была предусмотрена разработка отраслевых планов мероприятий по импортозамещению в отраслях промышленности Российской Федерации (далее — планы) на период до 2018 г. Такие планы к середине 2015 г. были разработаны и утверждены приказами Минпромторга России.

Нередко, характеризуя важность мер по импортозамещению, ссылаются на ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в декабре 2014 г. Однако значение послания как документа, определяющего импортозамещение в качестве экономической стратегии, явно преувеличено. «Нам многое надо сделать. Создать новые технологии и конкурентную продукцию. Сформировать дополнительный запас прочности в промышленности, в финансовой системе, в подготовке современных кадров», — отмечено в послании. Наряду с другими факторами,

Президент Российской Федерации обратил внимание на то, что «нужно использовать этот фактор (*ослабление национальной валюты. — Комментарий автора*) для проведения политики импортозамещения (во всяком случае там, где это целесообразно и необходимо), в том числе в течение трех — пяти лет мы должны обеспечить людей качественными, доступными по цене *лекарствами и продуктами питания* в значительной степени, конечно, собственного производства». «Кроме того, нельзя допускать и внутреннего монополизма. Подчеркну, разумное, именно разумное импортозамещение — это наш долгосрочный приоритет независимо от внешних обстоятельств.

Более того, программы импортозамещения должны работать на создание в России массового слоя производственных компаний, способных быть конкурентными не только внутри страны, но и на международных рынках», — сформулировал задачу Президент Российской Федерации.

В последующих документах стратегического уровня проблема импортозамещения не нашла должного развития. В распоряжении Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р, утвердившим План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (далее — план), определено, что ключевые направления действий Правительства РФ в течение ближайших месяцев включают:

- поддержку импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных, товаров, что трудно определить как обоснованную программу действий.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, проблеме импортозамещения посвящено две строчки: «п. 62. В целях противодействия угрозам экономической безопасности органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества реализуют государственную социально-экономическую политику, предусматривающую (в числе прочего):

- осуществление рационального импортозамещения, снижение критической зависимости

от зарубежных технологий и промышленной продукции».

В отсутствие стратегической основы процесса импортозамещения органы исполнительной власти до сих пор руководствуются Концепцией. Несмотря на требование Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» о пересмотре документов стратегического уровня каждые шесть лет, Правительство РФ внесло в Государственную Думу законопроект о переносе сроков разработки и корректировки документов стратегического планирования с 1 января 2017 г. на 1 января 2019 г.¹

Мнения ученых о проблеме импортозамещения и путях ее решения

Не менее многозначны подходы, существующие в научном сообществе, к вопросу роли, места и значения импортозамещения в «современной картине» экономической деятельности. Так, предлагаются [1–3], с учетом опыта 2015 г., различные подходы к пониманию проблемы импортозамещения и путей ее решения.

Т.А. Щербина справедливо критикует позицию официальных органов, которая заключается в том, что «срок реализации программы импортозамещения составит два, максимум три года. При этом импортозамещению подлежит примерно треть всего российского импорта, что составляет около 100 млрд долл. США и потребует прироста производственных мощностей на 15–16%». Действительно, все вместе взятые программы экономического развития, включая «повышение конкурентоспособности промышленности, импортозамещение, поддержку экспорта, инновационное развитие, модернизацию, реиндустриализацию и т.п.», не обладают подобным ресурсным обеспечением. Согласно прогнозу Минэкономразвития России объем инвестиций в основной капитал в 2016 г. может увеличиться лишь на 1,6%, что несопоставимо с декларируемыми задачами импортозамещения.

¹ Законопроект о переносе сроков разработки и корректировки документов стратегического планирования. URL: <http://government.ru/activities/21610>.

Не обходит Т.А. Щербина стороной «пеструю картину» понимания различными исследователями сути процесса импортозамещения, в том числе определение импортозамещения как экономической стратегии промышленной политики государства, направленной на замену импортных промышленных товаров национальными, или как уменьшение или прекращение импорта определенного товара посредством производства, выпуска в стране таких же либо аналогичных товаров, или как систему перспективных мер, обеспечивающих достижение намеченных регионов целей по объемам и структуре производства отечественной продукции с одновременным снижением потребления импортных товаров, или как процесс замены на внутреннем рынке импортной продукции конкурентоспособной, не уступающей по параметрам качества и ценовым характеристикам мирового рынка отечественной продукцией. При таком разнообразии мнений немудрено «заблудиться».

Сложно согласиться с одним из выводов А.В. Носова [2] о том, что «курс на замещение импорта ростом отечественного производства является единственно правильным и возможным в современных условиях...», поскольку в Послании Президента Российской Федерации четко определено, что «разумное, именно разумное импортозамещение — это наш долгосрочный приоритет независимо от внешних обстоятельств» и что меры поддержки применяются к наиболее эффективным производствам, а не ко всем подряд. Тем более что следом за спорным выводом следует справедливый комментарий о том, что «любой замещающий отечественный товар будет дороже потому, что он произведен, во-первых, в неконкурентных условиях..., во-вторых, издержки его производства будут выше, чем у вытесненных из-за санкций конкурентов».

Н.П. Молчанова и И.Н. Молчанов приводят в статье [3] положительный пример решения задачи импортозамещения на примере ООО «Амилко» в Миллеровском р-не Ростовской области, где на базе указанного предприятия формируется агропромышленный кластер, ориентированный на выпуск импортозамещающей продукции из сложных крахмалосодержащих и сахаристых продуктов, не производимых в России. Но сопоставление фактов, приведенных

авторами, позволяет констатировать, что процесс импортозамещения и формирования кластера начался еще в 2009 г. с вводом в эксплуатацию предприятия «Амилко» по глубокой переработке зерна кукурузы в высококачественные сиропы глюкозы и мальтозы, а завершение первой очереди данного инновационного проекта запланировано на 2016 г. В результате вложения 2,5 млрд руб. предполагается создание 372 рабочих мест без уточнения их соответствия требованию о создании высокотехнологичных рабочих мест. При этом заемные средства составляют 70% заявленной стоимости проекта.

Возникает вопрос: к реализации какой программы государственной промышленной политики следует отнести рассматриваемый проект: к Планам содействия импортозамещению в промышленности 2014 г. или к реализации экономической политики в свете Концепции социально-экономического развития 2008 г., или как предвидение принятия в 2011 г. Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 г. распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, или к процессу реиндустриализации (неоиндустриализации), обсуждение которых активизировалось в 2013–2015 гг.? Ответ на этот вопрос далеко не однозначен.

Нельзя отрицать, что задача импортозамещения присутствует в данном проекте, но можно однозначно утверждать, что он не имеет никакого отношения к Планам содействия импортозамещению, принятым в конце 2014 и начале 2015 гг., так как был начат задолго до этого. Нельзя его отнести к проектам, которые можно рассматривать как отклик бизнеса на Стратегию инновационного развития, которая была утверждена в 2011 г. на два года позже начала реализации проекта. И тем более его не следует смешивать с процессами реиндустриализации или новой индустриализации.

По нашему мнению, наиболее верным будет соотносить этот проект с Концепцией и не представлять его результаты как достижение политики импортозамещения 2014–2015 гг. Таким образом, важно иметь четкое представление о том, каким документом была поставлена та или иная задача, достижение какой цели она должна обеспечивать, какой результат был получен и какова его эффективность.

Реализация планов по импортозамещению

В настоящее время действует чрезвычайно большое количество стратегий, концепций, постановлений, распоряжений и государственных программ, которые так или иначе используют термин «импортозамещение», что затрудняет формулирование целей, задач и предполагаемых результатов этого направления экономической деятельности в стране, приводит к распылению и неэффективному расходованию бюджетных средств, выделяемых на различные меры поддержки отечественных производителей.

Представляется важным провести «инвентаризацию» всех руководящих документов, затрагивающих вопросы импортозамещения и в рамках процедуры, определенной Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», произвести их корректировку, привести в соответствие с текущими реалиями внутренней и внешней экономической ситуации и прогнозами ее развития, перераспределить финансовое обеспечение существующих программ, сосредоточив их на реализации задач первостепенной важности на основе наиболее эффективных решений.

Отсутствие такого подхода приводит к тому, что планы содействия импортозамещению в отраслях промышленности Российской Федерации, при отсутствии документов стратегического уровня, представляют собой разрозненный пакет документов, не увязанных единым целеполаганием, не согласованных в части межотраслевой координации, кооперации и не обеспеченных ресурсами. Они носят характер протоколов о намерениях, не имеют должного экономического обоснования и привязки во времени.

Это подтверждается результатами выполнения планов по итогам 2015 г., которые реализовывались с большой «пробуксовкой», а их «результативность» часто обосновывалась за счет включения в отчеты данных о «достижениях», полученных в результате ввода в строй производственных мощностей, строительство которых начато задолго до принятия планов по импортозамещению, или за счет фактов локализации выпуска отдельных товаров иностранных производителей, т.е. благодаря переводу производимых ими товаров из разряда импорта в разряд товаров, произведенных на территории Российской Федерации.

Такая картина носит повсеместный характер, поскольку при составлении планов не учтен ряд объективных обстоятельств. Например, в сельском хозяйстве для замещения импортной плодоовощной продукции недостаточно получить хороший урожай. Замещение данной продукции требует посадки дополнительных площадей садов. Плодовое дерево или ягодный кустарник начинает плодоносить в промышленном масштабе не ранее пяти лет. Кроме этого, за это время должны быть построены логистические объекты, включающие плодо-, овощехранилища и объекты транспортной инфраструктуры, обеспечивающие поставку данной продукции в круглогодичном режиме, в том числе за пределы регионов, где эта продукция произведена. Таким образом, при условии проведения целеориентированной, обеспеченной необходимыми ресурсами работы по замещению импорта плодоовощной продукции срока продолжительностью в один год и даже три года объективно недостаточно. Согласно статистическим данным доля продовольственного импорта до введения санкционного режима оценивалась в 11%. И в 2015 г., после введения санкций, эта доля осталась неизменной. Поменялась лишь география поставок.

Аналогичная картина сложилась на товарных рынках. Ситуация 2015 г., характеризовавшаяся ростом ценовой конкурентоспособности отечественной продукции, и меры по поддержке Правительства РФ в виде субсидирования части процентов по кредитам позволили увеличить загрузку существующих производственных мощностей, что обеспечило в среднем рост производства отечественной продукции в пределах 5%. Для дальнейшего роста объемов производства отечественной продукции необходимы капитальные вложения в развитие производственных мощностей, так как свободных мощностей практически нет, а то, что статистически числится в незадействованных мощностях, непригодно для ввода в оборот без глубокой модернизации. При этом строительство или глубокая модернизация или реконструкция производства требует не менее 2–3 лет от начала выполнения проектных работ и до ввода в эксплуатацию объекта, законченного строительством. Учитывая российскую практику административных барьеров и нелояльного бизнес-климата, этот срок возрастает до пяти лет.

«Успехи» импортозамещения в сельскохозяйственном машиностроении также базируются

на том, что ценовое преимущество и меры поддержки Правительства РФ позволили «оживить» существующие производства. Но можно ли в этом усматривать успехи импортозамещения?

Известна позиция министра промышленности и торговли о приоритетной поддержке отраслей и предприятий, удовлетворяющих потребности государства, и практически об отказе в поддержке импортозамещения в промышленности, ориентированной на удовлетворение потребительского спроса населения страны.

Дополнительно необходимо учитывать, что продолжает усугубляться ситуация, которая «угнетает» деятельность малого и среднего бизнеса, практически исключенного из работ по импортозамещению и продолжающего «выживать» как сможет.

Не благоприятствует реализации планов импортозамещения ситуация, сложившаяся на рынке труда, а также то, что импортозамещение отсутствует как фактор в планах. Структура и уровень занятости в России свидетельствуют о крайней ограниченности возможностей по привлечению квалифицированных специалистов, необходимых для расширения и интенсификации импортозамещающих производств в

масштабах, соответствующих стоящим перед страной задачам. Решить это за счет трудовой миграции из стран ближнего зарубежья по объему и профессиональной квалификации мигрантов не представляется возможным.

И наконец, финансирование деятельности по осуществлению планов мероприятий по импортозамещению в отраслях промышленности Российской Федерации имеет многоканальный характер, определяется многочисленными постановлениями и распоряжениями, что приводит к распылению средств бюджетного финансирования мер поддержки, носит ситуативный характер в угоду определенным группам предприятий и приводит к многочисленным фактам нецелевого или неэффективного расходования бюджетных средств, а также неосвоения средств, выделенных на поддержку импортозамещения. При этом невозможность выполнить отдельные позиции планов обосновывается недостаточностью (или отсутствием) выделенных средств на поддержку: «Сделано все, что возможно в рамках текущего финансирования». Поэтому сфера финансирования программ импортозамещения требует к себе пристального внимания.

Литература

1. Щербина Т.А. Политика импортозамещения: финансово-экономические и управленческие аспекты // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 1. С. 52–58.
2. Носов А.В. Финансово-экономические аспекты инвестиционного климата в России в контексте импортозамещения // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 1. С. 59–62.
3. Молчанова Н.П., Молчанов И.Н. Финансовые аспекты замещения импорта в России: региональный опыт создания кластеров // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 2. С. 67–74.
4. Соловьев А.И. Глобальные риски и оценка их влияния на социально-экономическую политику России // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 5. С. 92–99.

References

1. Shcherbina T.A. Import substitution policy: financial, economic and management aspects [Politika importozameshhenija: finansovo-jekonomicheskie i upravlencheskie aspekty]. *Jekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2016, No. 1, pp. 52–58.
2. Nosov A.V. Financial and economic aspects of the investment climate in Russia in the context of import substitution [Finansovo-jekonomicheskie aspekty investicionnogo klimata v Rossii v kontekste importozameshhenija]. *Jekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2016, No. 1, pp. 59–62.
3. Molchanov N.P., Molchanov I.N. The financial aspects of import substitution in Russia: regional experience of creating clusters [Finansovye aspekty zameshhenija importa v Rossii: regional'nyj opyt sozdaniya klasterov]. *Jekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2016, No. 2, pp. 67–74.
4. Solovyov A.I. Global risks and assess their impact on the socio-economic policy of Russia [Global'nye riski i ocenka ih vlijaniya na social'no-jekonomicheskuju politiku Rossii]. *Jekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2015, No. 5, pp. 92–99.