

О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПОДХОДЕ К ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

© 2016 Н.Н. Евдокимов, Ю.В. Жичкин*

Ключевые слова: импортозамещение, стратегия, государственная политика, инструменты политики импортозамещения, экономическая безопасность.

Проводится критический анализ государственной политики импортозамещения и формирования стратегических ориентиров ее эффективной реализации в перспективе. Рассмотрены предпосылки активной государственной политики импортозамещения в Российской Федерации и обоснована необходимость ее проведения. На базе авторской классификации систематизированы и проанализированы актуальные инструменты проведения импортозамещающей политики. Выявлены ограничения действующего подхода к организации импортозамещающей политики, и предложены ключевые меры по их преодолению.

1. Предпосылки и необходимость государственной политики импортозамещения

Импортозамещение в настоящее время выступает одним из стратегических векторов экономической политики Российской Федерации. В сентябре 2014 г. курс на организацию опережающего импортозамещения был провозглашен на заседании Государственного совета по экономике Президентом страны В.В. Путиным. Впоследствии проблема развития импортозамещающих производств неоднократно поднималась в выступлениях первых лиц государства, в первую очередь, в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. Так, в декабре 2015 г. В.В. Путиным была обозначена важность поддержки конкурентных отечественных производств, которые не только способны обеспечить страну современной качественной продукцией, но и завоевывать мировые рынки¹.

Подобное внимание руководства государства к данной проблеме имеет в своей основе ряд объективных предпосылок. Базовой из них следует назвать критически высокую зависимость экономики России от импорта, которая подробно количественно и качественно исследована в научных трудах современных отечественных экономистов. Ряд содер-

жащихся в них выводов представляют значительный интерес как аналитическое обоснование выработки стратегического подхода к организации государственной политики импортозамещения и системы инструментов, позволяющих его реализовать.

При этом зависимость современной экономики России от импорта в посткризисный период определяется не столько группой потребительских товаров, сколько товарами промежуточного спроса: сырьем, материалами, комплектующими и полуфабрикатами, что можно охарактеризовать как рост показателя производственной зависимости отечественной экономики². В количественном выражении в 2013 г. по сравнению с 2006 г. он был почти двукратным, при этом наблюдается значительная асимметрия по видам и подвидам экономической деятельности. Так, максимальное значение 36,5% отмечается в машиностроении, но в целом данный показатель выше в группе потребительских товаров.

Данная ситуация складывалась на протяжении длительного периода времени, но не приводила к формированию акцентированного запроса на соответствующую государственную политику со стороны субъектов экономической деятельности, в том числе и регулирующих структур. Таким образом, проблема возрастания зависимости отечествен-

* Евдокимов Николай Николаевич, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета. E-mail: Nickelsyz@list.ru; Жичкин Юрий Владимирович, кандидат географических наук, руководитель департамента развития отраслей экономики и прогнозирования качества жизни населения региона Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. E-mail: y.zhichkin@bk.ru.

ного производства от влияния внешних факторов не решалась до тех пор, пока внешнеэкономические и политические условия были относительно благоприятны.

Однако в марте 2014 г. в связи с известными геополитическими событиями США, Евросоюз, Австралия, Новая Зеландия и Канада ввели в действие первый пакет санкций. Далее список санкций и так называемых антисанкций постепенно разрастался, но принципиально важным в этой связи стало введение в августе 2014 г. указом Президента Российской Федерации продовольственного эмбарго в отношении ЕС, США, Австралии, Канады и Норвегии. Именно после принятия данных мер импортозамещение было актуализировано как стратегическое направление проведения государственной экономической политики. В настоящее время взаимных уступок касательно внешнеэкономических ограничений не ожидается, в частности Совет Евросоюза официально продлил санкции в отношении России на полгода - до 31 июля 2016 г.

Кроме собственно санкций и антисанкций необходимость проведения импортозамещающей политики диктуется динамикой валютного курса национальной валюты. С осени 2014 г. наблюдается период "большой волатильности" рубля, причем следует отметить как значительное его обесценивание, так и резкие колебания курса в рассматриваемом периоде, что снижает конкурентоспособность производителей с большой зависимостью от импортных поставок сырья и комплектующих. В результате интерес к политике импортозамещения стал возрастать не только со стороны государства как условие обеспечения, в первую очередь, продовольственной, энергетической и в целом экономической безопасности страны, но и со стороны бизнеса, вынужденного снижать риски посредством переориентации на отечественных поставщиков.

Указанные выше предпосылки не исчерпывают весь их перечень, однако в совокупности с другими, на наш взгляд, менее значимыми, обуславливают необходимость проведения последовательной государственной политики содействия импортозамещению в сложившейся ситуации, в том числе с учетом высокого уровня производственной зависимости.

2. Стратегические приоритеты современной политики импортозамещения

Высокая актуальность импортозамещения, подтверждаемая частым использованием данного термина в публичном пространстве и обоснованной выше стратегической значимостью рассматриваемого процесса для устойчивого развития экономики государства, не породила в настоящее время закрепления данного понятия в качестве дефиниции в российском законодательстве. Тем не менее, вопрос представляется важным как с теоретической, так и с практической точки зрения: в первую очередь, в закреплённой формулировке должны найти свое отражение основные стратегические приоритеты импортозамещения как вектора современной экономической политики.

В экономической литературе описываются разные подходы к определению импортозамещения³, а также отдельных его аспектов⁴, обладающие своими преимуществами и недостатками. К особенностям данного термина в целом можно отнести сочетание простоты трактовки в общем приближении (интуитивно понятных даже неспециалисту), с одной стороны, и сложность и многомерность явления, лежащего в его основе, - с другой, что обуславливает проблемы формулирования комплексного научно обоснованного определения, учитывающего всю полноту порождающих его социально-экономических отношений.

Импортозамещение как процесс объективно присущ развитию любой экономической системы. Как правило, он может быть оценен количественно, например через соотношение объемов произведенного (потребленного) отечественного и импортного товара, и, как следствие, показывать как положительную, так и отрицательную динамику. При этом данный процесс разнонаправленно протекает в различных отраслях национальной экономики и на различных территориях в составе государства.

Говоря об импортозамещении в данном ключе как об объективном процессе, сопровождающем развитие любой экономики, необходимо признать, что на его динамику оказывают влияние в той или иной степени практически все инструменты государственной

экономической политики. При этом данные воздействия могут отличаться как по силе, так и по вектору, в том числе противодействующими.

Процесс импортозамещения может носить стихийный характер, т.е. протекать вне рамок контроля по своим основным параметрам со стороны государства. Либо в противовес данной ситуации государство может проводить активную политику импортозамещения, применяя для этого конкретные экономические инструменты, которые, по мнению различных экспертов, выраженно воздействуют непосредственно на процесс импортозамещения. Тем самым, импортозамещение декларируется как стратегический приоритет развития и выделяется в отдельное направление экономической политики, что требует соответствующего нормативно-правового, организационного и финансового обеспечения. По данному пути сейчас следует Российская Федерация. В то же время вопрос о целесообразности такого подхода активно обсуждается в экономической литературе, экспертном сообществе но, пожалуй, не может быть решен однозначно.

С учетом сказанного выше принципиальное значение приобретают система инструментов государственного регулирования, посредством которых предполагается достижение стратегических целей импортозамещения, а также расставленные между ними приоритеты.

Перечень инструментов, позволяющих проводить активную политику импортозамещения,

достаточно широк. В самом общем виде он включает в себя следующие блоки, сгруппированные по характеру участия в них федеральных и региональных уровней власти (см. рисунок):

♦ определение критериев отнесения продукции / производств к объектам проведения политики импортозамещения, в том числе закрепление терминов “производитель товара”, “отечественный / зарубежный производитель товара”, развитие системы национальной стандартизации и пр., т.е. определение области реализации стратегии импортозамещения;

♦ координационные процедуры, позволяющие оптимизировать взаимодействие между органами исполнительной власти как по вертикали, так и по горизонтали в целях проведения сбалансированной политики импортозамещения посредством формирования плановых и программных документов, специальных советов, комиссий и пр. Данный блок имеет особое значение в условиях ограниченных, следовательно, ценных и часто недостаточных бюджетных ресурсов;

♦ таможенно-тарифное регулирование, в том числе политика санкций и антисанкций. Применительно к данному блоку инструментов следует особо подчеркнуть важность наличия хотя бы среднесрочных приоритетов проводимой политики, так как в условиях неопределенности сохранения существующих условий ввоза/вывоза товаров инвестиционная активность в импортозамещающих проектах резко снижается;

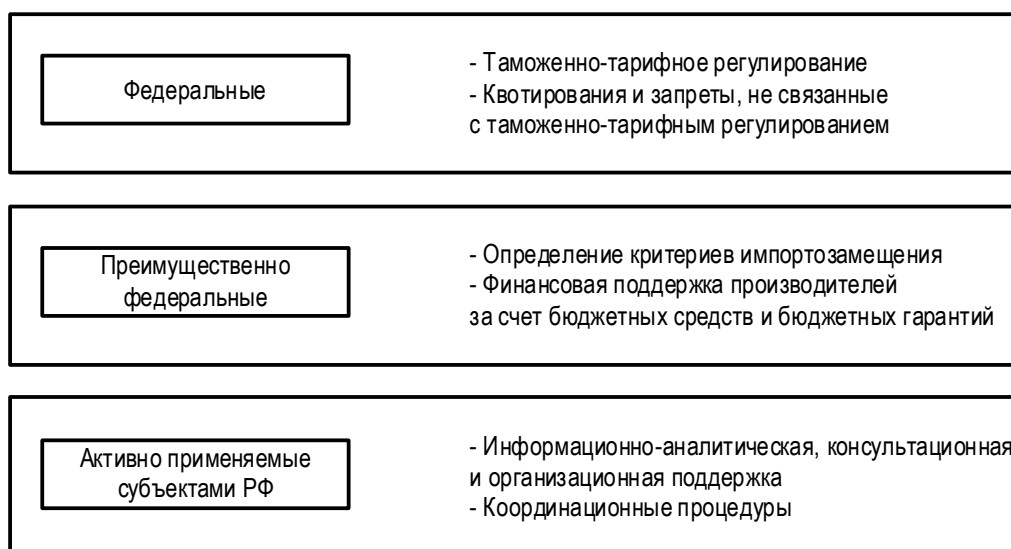


Рис. Классификация инструментов политики импортозамещения

◆ различные виды квотирований и запретов, не связанных с таможенно-тарифным регулированием. Например, это законодательные ограничения на закупки определенных групп товаров органами государственной власти, государственными корпорациями и другими хозяйствующими субъектами. Также сюда относят специфические формы ограничений, например стимулирование локализации производств;

◆ финансовая поддержка производителей за счет бюджетных средств и бюджетных гарантий, в том числе через федеральные институты развития, и налоговые льготы, т.е. субсидирование производства в широком смысле этого слова, а также специфические формы этой поддержки (например, недавно введенный специальный инвестиционный контракт);

◆ информационно-аналитическая, консультационная и организационная поддержка предприятий, осуществляющих деятельность, направленную на импортозамещение.

По тому, каким образом распределяются приоритеты между данными блоками инструментов содействия импортозамещению, в том числе и в разрезе полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, можно судить о содержательном наполнении национальной стратегии импортозамещения.

3. Систематизация инструментов импортозамещающей политики

Рассмотрим последовательно в соответствии с рисунком основные инструменты импортозамещающей политики, которые в настоящее время наиболее активно используются в Российской Федерации, что позволит проанализировать особенности содержания отечественной стратегии импортозамещения.

Определение критериев импортозамещения является отправной точкой проведения соответствующей политики, так как в условиях ограниченных ресурсов необходимо установить приоритеты поддержки хотя бы для тех проектов, которые будут получать государственную финансовую помощь. Кроме того, это позволяет обозначить те области экономики и производства, которые станут объектами реализации импортозамещающей стратегии. В общем приближении к

импортозамещающей продукции можно отнести товар, который удовлетворяет двум базовым требованиям:

1) предлагается на рынке, где преобладает импорт (предельные количественные значения доли импорта при этом могут устанавливаться как универсальными по всей экономике, так и разными для отдельных рынков);

2) является продуктом отечественного производства.

Министерством экономического развития Российской Федерации в начале 2015 г. были определены приоритетные отрасли экономики и критерии оказания государственной поддержки импортозамещающим производствам за счет федерального бюджета и с привлечением федеральных институтов развития. Сформированные министерством подходы содержались в письме, направленном в адрес высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, российские регионы дорабатывали данные критерии для возможного оказания мер поддержки за счет собственных бюджетов. Так, в Самарской области, учитывая региональную специфику и потребности местной экономики, были утверждены методические рекомендации по отбору предприятий - производителей импортозамещающей продукции на территории губернии.

Методические рекомендации содержат разработанную региональным министерством экономического развития, инвестиций и торговли систему критериев оказания государственной поддержки импортозамещающим производствам, в основе которой лежит федеральный подход, однако с некоторыми принципиальными изменениями. Например, в региональных методических рекомендациях обозначена доля импорта на рынке, для которого предполагается выпуск продукции, а также представлен порядок расчета этого показателя на основании данных открытых источников, что позволяет любому желающему заранее просчитать потенциальную степень "импортозамещения" предполагаемой к выпуску продукции.

Определение того, является ли конкретный продукт отечественным, представляется более сложным вопросом, чем поиск рынков, нуждающихся в импортозамещении. Для

его решения 17 июля 2015 г. Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 719 "О критериях отнесения промышленной продукции к промышленной продукции, не имеющей аналогов, произведенных в Российской Федерации", которое вступило в силу 1 октября 2015 г.

Согласно данному постановлению критериями отнесения промышленной продукции к продукции, не имеющей аналогов, выступают:

- 1) отсутствие производства продукции на территории России;
- 2) отличие параметров этой продукции (в частности, функциональных и качественных характеристик) от параметров продукции, произведенной в Российской Федерации.

Также в постановлении установлены требования, предъявляемые к продукции для целей ее отнесения к произведенной в России, в отношении продукции шести отраслей экономики: станкостроения, автомобилестроения, электротехники и некоторых отраслей машиностроения, в том числе в части определенных машин и оборудования, используемых в сельском хозяйстве. Требования зависят от конкретного типа продукции и могут включать в себя, например, осуществление на территории страны определенных технологических операций с продукцией, наличие прав на конструкторскую и техническую документацию на продукцию, наличие сервисного центра на территории одной из стран - членов Евразийского экономического союза.

Для признания произведенной в Российской Федерации промышленной продукции, требования к которой не установлены в приложении к постановлению, следует руководствоваться, как и прежде, Соглашением о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств от 20 ноября 2009 г.

Необходимо учитывать, что постановление не содержит описания процедуры подтверждения факта производства промышленной продукции в России. По-видимому, этот вопрос будет урегулирован нормативными актами Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Значительным потенциалом обладает также стандартизация, особенно как инструмент импортозамещения в государственных закупках. При соответствующей возможности пред-

ставляется логичным преимущество, отдаваемое продукции, удовлетворяющей национальным стандартам, в установлении которых государство обладает широкой степенью свободы. Кроме того, такие решения национальных правительств весьма проблематично оспорить в рамках международных торговых организаций.

Координационные процедуры можно укрупненно разбить на два блока:

- 1) работа специализированных комиссий и советов;
- 2) формирование комплексных и отраслевых планов по импортозамещению.

В целях обсуждения общих мер по созданию условий для снижения зависимости от импорта, а также рассмотрения вопросов, касающихся проведения государственных закупок в рамках конкретных инвестиционных проектов, была образована Правительственная комиссия по импортозамещению под председательством Д.А. Медведева. Первое ее заседание состоялось 11 августа в Краснодаре и было посвящено агропромышленному комплексу. Работа комиссии по направлению деятельности, связанному с отбором инвестиционных проектов, по словам ее председателя, будет проходить начиная с 10 января 2016 г. В составе комиссии образовано две подкомиссии - по вопросам гражданских отраслей экономики и по вопросам оборонно-промышленного комплекса. В 2015 г. всего было проведено три заседания комиссии и одно - подкомиссии гражданских отраслей экономики.

До 1 декабря 2015 г. регионам было поручено сформировать экспертные советы по импортозамещению. В некоторых регионах такие советы были созданы при каждом министерстве, ответственном за развитие определенных отраслей производственного комплекса, в других - общие (либо функциями экспертного органа были наделены действующие совещательные структуры). Возможным является и третий комбинированный вариант.

Весной 2015 г. на федеральном уровне утверждены более 20 отраслевых планов по импортозамещению. Они представляют собой перечни продукции и технологий с указанием целевой доли импорта по данной номенклатуре, но без конкретных шагов по поддержке производителей продукции. Комплексный

план, который бы отражал единый стратегический подход государства в части реализации политики импортозамещения, до настоящего времени на федеральном уровне принят не был.

В то же время субъектам Федерации соответствующее поручение о формировании регионального плана импортозамещения было дано со сроком исполнения 1 февраля 2015 г., но без каких-либо определенных четких требований. Поручение было выполнено, но утвержденные планы по различным регионам отличались друг от друга весьма существенно по структуре и содержанию исходя из разной логики их формирования.

Так, в Самарской области с целью систематизации данной работы Распоряжением Правительства Самарской области от 28 января 2015 г. был утвержден План мероприятий по содействию импортозамещению на 2015-2016 гг. Данный документ носит рамочный характер, т.е. не устанавливает конкретные меры поддержки, а представляет собой план действий заинтересованных органов исполнительной власти по созданию условий для развития импортозамещения в регионе. План включает в себя ряд мероприятий, направленных на определение условий предоставления государственной поддержки, создание инфраструктуры для развития импортозамещающих производств, взаимодействие с федеральными органами власти и институтами развития по вопросу поддержки самарских предприятий и пр.

В течение 2015 г. федеральным центром проводился мониторинг региональных планов по содействию импортозамещению, в результате которого было принято решение до 1 декабря 2015 г. разработать и довести до субъектов Российской Федерации методические рекомендации к подобным плановым документам, а также организовать единый порядок учета, мониторинга и контроля их реализации. До 1 марта 2016 г. субъектам Федерации было предписано принять новые планы по импортозамещению с предусмотрением в них механизма контроля и мер поддержки предприятий, однако по состоянию на начало марта 2016 г. федеральные методические рекомендации не утверждены.

Инструменты *таможенно-тарифного регулирования*, а также иные виды *квоти-*

рований и запретов на свободное перемещение (торговые операции) товаров по территории Российской Федерации относятся к инструментам государственного воздействия, которые, во-первых, реализуются исключительно органами федеральной власти и, во-вторых, как правило (кроме особых случаев, например стимулирования локализации производств), носят комплексный характер в части влияния на социально-экономическую систему страны, а потому не могут быть названы в полной мере импортозаместительными. Для регионального уровня государственной власти такие меры регулирования скорее носят характер внешних условий деятельности, в которых выигрыш конкретной территории часто определен ее производственной специализацией.

Меры таможенно-тарифного регулирования достаточно активно использовались в целях защиты отечественного производства в ряде отраслей экономики, например автомобилестроении, и до активизации импортозамещающей политики последних полутора лет. Этому не мешали даже ограничения, связанные с нормами международных организаций, - Таможенного союза и Всемирной торговой организации. Однако данные решения не носили какого-либо общесистемного характера и были "точечными" до момента введения санкций против Российской Федерации весной 2014 г., после чего последовали комплексные ответные так называемые антисанкции, наиболее важной из которых стало продовольственное эмбарго.

Данное эмбарго стало первым столь масштабным внешнеторговым ограничением в новейшей истории Российской Федерации, которое оказало существенное воздействие на развитие отечественной экономики. Оценка его влияния на данный момент неоднозначна, если говорить о воздействии на экономику государства в целом, но для целей импортозамещения в отраслях агропромышленного комплекса это решение, безусловно, стало позитивным фактором, что подтверждается статистически⁵.

Что касается иных ограничений, то наибольшее внимание в последнее время со стороны государства уделяется совершенствованию механизма закупок с целью обеспечения преференций отечественным производителем.

лям. Это легко объяснить, в первую очередь, масштабами осуществляемых закупок. В настоящий момент их годовой объем составляет 8,4 трлн руб., еще около 8 трлн руб. образуют законодательно регулируемые закупки юридических лиц с государственным участием и естественных монополий, т.е. около 23% ВВП перераспределяется через контрактацию⁶. Наличие явного и скрытого протекционизма на рынке государственных закупок - черта контрактных систем многих стран.

Ужесточение требований к продукции, закупаемой для государственных нужд, также можно использовать в качестве промежуточной меры относительно усложнения национальных стандартов и технических регламентов, что позволяет национальным производителям заблаговременно подготовиться к соответствующим изменениям.

Потенциал контрактной системы для целей импортозамещения на данный момент используется односторонне - в основном лишь с точки зрения ограничения импорта, что представляется необходимым, но не достаточным. Во многом это связано с ограниченным пониманием функций и возможностей контрактной системы разработчиками соответствующего закона - как инструмента повышения эффективности закупки товаров, работ и услуг, что следует из его названия.

Тем не менее, существует множество отдельных мер, закрепленных различными нормативно-правовыми актами, которые призваны использовать государственные закупки в качестве инструмента содействия импортозамещению. В первую очередь, следует упомянуть запреты и ограничения при государственных закупках отдельных видов продукции машиностроения, медицинского назначения, лекарственных средств, легкой промышленности; преференции предприятиям, локализирующим производства в ряде отраслей экономики, например медицинской промышленности; расширение практики заключения долгосрочных контрактов на создание и производство в рамках государственного оборонного заказа, например авиационной техники; запрет на закупки для нужд обороны и безопасности продукции иностранного происхождения при наличии российских аналогов.

Из новаций в этой области регулирования особого внимания заслуживают запрет на заключение государственных и муниципальных контрактов с компаниями, зарегистрированными в офшорных юрисдикциях (вступил в силу 13 августа 2015 г.), а также обязанность заказчиков и иных юридических лиц, реализующих инвестиционные проекты, которым оказывается государственная поддержка, осуществлять закупки в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (вступил в силу 10 января 2016 г.).

Пожалуй, наиболее критикуемой мерой выступает *организация финансовой поддержки отечественных производителей*. В условиях низкой доступности кредитных ресурсов для российских предприятий бюджетное финансирование в любых формах становится особенно ценным ресурсом. Сегодня в России можно выделить следующие финансовые инструменты поддержки инвестиционных проектов, в том числе направленных на импортозамещение:

1. Государственные гарантии РФ по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на реализацию инвестиционных проектов.

2. Программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования.

3. Финансирование проектов за счет средств Фонда национального благосостояния.

4. Финансирование проектов за счет средств Фонда развития промышленности.

5. Поддержка в рамках деятельности Государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)".

6. Субсидирование.

6.1. Субсидирование процентных ставок по кредитам на реализацию инвестиционных проектов.

6.2. Субсидирование процентных ставок по проектам технического перевооружения.

6.3. Субсидирование затрат на НИОКР.

Перечень субсидий достаточно широк, условия предоставления, как правило, регламентируются отдельными порядками, утвержденными постановлениями Правительства Россий-

ской Федерации, в том числе в рамках государственных программ и подпрограмм, направленных на развитие промышленности и ее отдельных отраслей и подотраслей. Критерии импортозамещения нигде не упоминаются.

Однако постепенно Минпромторг России перестраивает свою работу таким образом, чтобы отдавать приоритет импортозамещающим проектам. Например, первый заместитель министра Глеб Никитин на заседании координационного совета по промышленности на тему «Региональные инструменты поддержки импортозамещения» 4 декабря 2015 г. в Тюмени заявил, что министерство будет проводить конкурсный отбор новых комплексных инвестпроектов для предоставления субсидий промышленным предприятиям только в привязке к отраслевым и региональным планам импортозамещения⁷.

Таким образом, на федеральном уровне на данный момент предусмотрен только один специализированный инструмент финансирования - Фонд развития промышленности (в части одной из своих программ). В 2015 г. объем Фонда составил 20 млрд руб., а объем финансирования одобренных заявок на развитие импортозамещающих проектов - 23,7 млрд руб. (около 60 проектов).

В 2016 г. Фонд будет докапитализирован еще на 20 млрд руб., при этом на 1 декабря 2015 г. поступило около 1300 заявок на сумму почти 450 млрд руб., что свидетельствует о явной (практически на 2 порядка) недостаточности федеральных средств для развития импортозамещающих производств по всей Российской Федерации в рамках деятельности Фонда.

Импортозамещение является весьма амбициозной и дорогостоящей задачей для государства. Если планировать замещение хотя бы четверти объема товарного (без услуг) импорта в 2014 г. (общий объем которого составил порядка 310 млрд долл. США), то необходимо обеспечить увеличение производства на территории России примерно на 5,8 трлн руб. (исходя из валютного курса на начало 2016 г.). С учетом сложившейся практики годовой объем производства по вышедшему на проектную мощность инвестиционному проекту примерно соответствует уровню инвестиций в этот проект. Следовательно, для достижения поставленной задачи необходимо обеспечить прирост инвестиций

не менее чем на 5,8 трлн руб. - объем финансирования, несопоставимый с тем, который может сейчас обеспечить федеральный бюджет, а возможности региональных и местных бюджетов еще более ограничены.

Возможно, продуктивной в перспективе станет мера поддержки в форме субсидирования участников промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения (соответствующее Постановление Правительства Российской Федерации вышло в конце января 2016 г.). Тем не менее, вызывает сомнение достаточность объема финансовых ресурсов, которые будут выделяться федеральным бюджетом, для достижения ощутимых результатов по замещению импортной продукции отечественными производителями - участниками промышленного кластера.

Информационно-аналитическая, консультационная и организационная поддержка предприятий, осуществляющих деятельность, направленную на импортозамещение, достаточно сильно активизировалась в последний год как на федеральном, так и на региональном уровне. С учетом ограниченных финансовых ресурсов и обострения конкуренции за них региональные органы власти оказывают содействие местным предприятиям, представляя их интересы в федеральных институтах развития, вплоть до помощи в составлении заявительной документации.

В свою очередь, на федеральном уровне проводится большая работа по оптимизации взаимодействия с регионами и бизнесом в части содействия развитию импортозамещения. Так, большие ожидания связаны с государственной информационной системой промышленности. Соответствующим Постановлением Правительства РФ от 25 июля 2015 г. № 757 утверждены Правила создания, эксплуатации и совершенствования государственной информационной системы промышленности, посредством которой будут формироваться меры поддержки и стимулирования на всех уровнях управления, будет обеспечиваться обратная связь для контроля востребованности и реального эффекта применяемых мер стимулирования.

4. Ограничения действующего подхода к организации импортозамещающей политики и пути их преодоления

На основании приведенного выше анализа действующего подхода и состава инструментов можно говорить о том, что единой, отлаженной и системной политики импортозамещения в стране пока что нет. С одной стороны, меры по ограничению импорта (и это не скрывается) носят временный характер и связаны в большей степени с внешнеполитической конъюнктурой, чем с задачами импортозамещения⁸.

С другой стороны, выделение приоритетных отраслей и проектов импортозамещения не означает ни их дополнительной финансовой поддержки, ни их приоритетности при получении поддержки от существующих институтов развития (в том числе в силу несоответствия проектов отраслевым и технологическим приоритетам этих институтов). Кроме того, сам выбор приоритетных отраслей и производств в условиях острой недостаточности выделенных бюджетных ресурсов представляется неоднозначным и ситуативным, не имеющим в своей основе единого понимания стратегического направления развития отечественной промышленности с учетом тесных межотраслевых связей при создании сложных продуктов с высокой добавленной стоимостью.

Представляется важным сосредоточить усилия на следующих основных моментах.

Отсутствие в российском законодательстве нормативно-правового закрепления понятия «импортозамещение» делает невозможным разработку комплексной стратегии импортозамещения, а также применение четких критериев для оказания государственной поддержки импортозамещающим производствам. Это ограничивает возможности проведения политики импортозамещения, в том числе препятствует разработке специальных целевых инструментов для поддержки импортозамещающих производств, в которых остро нуждается российская экономика. Поэтому подобные положения, определяющие в целом стратегию импортозамещения, должны быть приняты в рамках нормативно-правового акта федерального уровня.

Внесения подобных изменений в федеральную нормативно-правовую базу требуют

модернизации и критериев определения импортозамещающей продукции. При этом оптимальной представляется комбинация общих и специфических (привязанных к единой технологической цепочке формирования добавленной стоимости конечного продукта, а не к отраслям экономики), а также количественных и качественных критериев, допустимые границы которых должны быть дифференцированы на временном интервале реализации стратегии импортозамещения с учетом имеющихся финансовых ограничений российской экономики.

Принятый федеральными органами власти отраслевой подход к реализации политики импортозамещения также вызывает много вопросов. Как известно, в настоящее время основная работа ведется в рамках отраслевых планов по импортозамещению. Ключевая задача на текущий момент, на наш взгляд, заключается в том, что необходимо обеспечить взаимосвязь между отраслевыми планами: чтобы они учитывали технологические цепочки производства конечного продукта, а также содержали конкретные шаги и меры по поддержке товаропроизводителей.

Например, когда в Самарской области прорабатывался вопрос о локализации производства автомобильных блок-фар, выяснилось, что на территории Российской Федерации не производится поликарбонат, что требует соответствующих технологий и оборудования (которое, кстати, тоже является импортным). Таким образом, если тот или иной продукт включается в отраслевой план импортозамещения, в другой план должно включаться оборудование, на котором этот продукт будет производиться, а в третий план - сырье и материалы для изготовления необходимого оборудования. Только тогда мы сможем говорить о полноценном импортозамещении.

При этом координация поддержки импортозамещающих производств, в том числе необходимых для этого комплектующих и оборудования, должна базироваться на национальной технологической дорожной карте импортозамещения. В настоящий момент технологические дорожные карты разработаны в рамках некоторых отраслей. Также в 2015 г. активно реализовывалась Программа национальной технологической инициативы, одна-

ко она направлена на работу с новыми рынками и не ставит задачи импортозамещения или модернизации технологий на существующих рынках. В то же время зарубежный опыт, например Южной Кореи (Национальная технологическая дорожная карта с 2002 г.) или Китая (Национальная дорожная карта научно-технического развития с 2009 г.), показывает высокую эффективность разработки единой технологической дорожной карты на государственном уровне.

На основе национальной технологической дорожной карты импортозамещения и модернизированных отраслевых планов по импортозамещению целесообразны разработка и утверждение государственных программ по поддержке всех стадий технологического процесса производства приоритетных товарных групп. Данные программы должны носить межведомственный характер, учитывать межотраслевые связи при производстве продукции, выполнять координирующую функцию, объединять действующие и вновь принимаемые формы поддержки.

Только комплексный стратегический подход к импортозамещению, связывающий технологические и экономико-управленческие процессы, может стать основанием разработки системы конкретных мер поддержки, в том числе инструментов ограничения импорта, прямого и косвенного (через налоговые льготы, специальные инвестиционные контракты и др.) финансирования. Обратная ситуация приводит к размыванию ограниченных ресурсов и ухудшению положения потребителей. При этом

потребуется существенное расширение адресных мер поддержки импортозамещающих производств, так как одного действующего Фонда развития промышленности явно недостаточно для успешного решения задачи по снижению зависимости российской экономики от импорта.

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 09.01.2016).

² Березинская О., Ведев А. Производственная зависимость российской промышленности от импорта и механизм стратегического импортозамещения // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 103-115.

³ Юрьев В., Карпунина Е., Колесниченко Е. Реальные модели и инструменты импортозамещения в экономике России // Вестник Тамбовского университета. Сер. "Гуманитарные науки". 2015. № 2. С. 17-24.

⁴ Рязанов В. Импортозамещение и новая индустриализация России, или Как преодолеть стагнацию // Экономист. 2014. № 11. С. 3-19.

⁵ Ушачев И. Аграрный сектор России в условиях международных санкций и эмбарго: вызовы и перспективы // АПК: экономика и управление. 2015. № 5. С. 9-23.

⁶ Шувалов С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики. Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2015. 50 с.

⁷ Никитин Г. Только включенные в отраслевые планы импортозамещения проекты получают субсидии. URL: http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news#!gleb_nikitin_tolko_vklyuchennye_v_otraslevye_plany_importozameshheniya_proekty_poluchat_subsidii (дата обращения: 09.01.2016).

⁸ Шувалов С. Указ. соч.

Поступила в редакцию 15.01.2016 г.