

ПОЛИТИКА ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В РОССИИ В РАМКАХ ДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ В ПЕРИОД 2013-2015 гг.

© 2016 Хлутков Владимир Андреевич

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21

E-mail: vova-khlutkov@yandex.ru

Статья посвящена причинам активизации политики импортозамещения в Российской Федерации в 2013-2015 гг. Консолидированы основные законодательные меры по поддержанию политики импортозамещения. Выделены мировые примеры формирования положительного и отрицательного эффекта от политики импортозамещения для экономики государств. На основе анализа и обобщения мероприятий в рамках политики импортозамещения в России сделан вывод о целесообразности ее реализации, а также о соответствии ее нормам ВТО.

Ключевые слова: ВТО, Россия, санкции, импортозамещение, промышленность.

Очевидно, что в современном мире глобализации экономика все плотнее и плотнее переплетается с мировой политической обстановкой. Благосклонность или же, наоборот, негативное настроение ведущих мировых экономик к участнику международной торговли напрямую влияет на его позиции на рынке внешнеэкономической деятельности. Подобных примеров хватает даже в рамках последнего десятилетия в международной политике. Для этого достаточно проанализировать, к примеру, локальные военные конфликты в странах Ближнего Востока - Ираке, Сирии и др. Также странами-инициаторами "миротворчества" зачастую используется практика наложения системы экономических барьеров на внешнеэкономическую деятельность подобных стран, к примеру, Ирана.

Как правило, в данных событиях всегда принимают самое активное участие страны, претендующие на роль лидеров мировых держав - США, Германия, Франция и др. Зачастую подобные мероприятия, проводимые под видом миротворческих операций или борьбы с гнетущим диктаторским режимом, своей основной задачей ставят получение контроля над экономическими богатствами и природными ресурсами "стран-жертв". Россия же в период своей новейшей истории зачастую держала нейтралитет в ходе подобных событий и не принимала активных участия в своеобразной расстановке новых мировых порядков.

Тем не менее события, начавшиеся в конце 2013 г. и продолжающиеся по настоящее время в соседней Украине, вынудили Россию принять самое активное участие в их разрешении, что ог-

ромным образом повлияло на текущую геополитическую и макроэкономическую ситуацию в мире. Действия России в ходе украинского кризиса, в том числе и присоединение Крыма, были восприняты странами Европы и Северной Америки как акт агрессии по отношению к другим участникам международной политики, что, в свою очередь, привело к введению пакета экономических и политических санкций в отношении России.

Первый пакет санкций был введен в отношении России по факту признания ею итогов общекрымского референдума по вступлению в состав Российской Федерации в марте 2014 г. Данный пакет включал меры, предусматривающие замораживание активов и введение визовых ограничений для лиц, включенных в санкционный список, а также запрет компаниям стран, наложивших санкции (США, Канада, Евросоюз, Австралия, Новая Зеландия), на поддержание деловых отношений с лицами и организациями, включенными в списки. Комплекс мер был далее расширен в мае-апреле того же года.

За период с весны по осень 2014 г. к санкциям с наиболее тяжелыми последствиями можно отнести следующие:

1) европейский инвестиционный банк по рекомендации Европейского совета прекратил финансирование проектов в России;

2) европейским финансовым структурам стало запрещено выдавать кредиты или приобретать доли в проектах, которые затронуты секторальными санкциями;

3) были введены санкции в отношении крупнейших российских банковских организаций, в том

числе ограничение на предоставление займов и инвестиционных услуг для пяти крупнейших российских банков: “Сбербанк России”, “ВТБ”, “Газпромбанк”, “Россельхозбанк”, “Внешэкономбанк”;

4) был наложен запрет на долговое финансирование трех крупнейших топливно-энергетических компаний России: “Роснефть”, “Транснефть”, “Газпром Нефть”;

5) был наложен запрет на долговое финансирование крупнейших оборонных предприятий России, в том числе: “Уралвагонзавод”, “Оборонпром”, “Объединенная авиастроительная корпорация”;

6) был наложен запрет на поставки технологий, а также газо- и нефтедобывающего оборудования в Россию.

В совокупности, по информации агентства РБК, санкции затронули более 90 % российского нефтяного сектора и почти всю российскую газодобычу. Основной урон экономике России нанесли ограничения получения отечественными компаниями кредитов в международных банках, что незамедлительно привело к дефициту ликвидности российских предприятий.

Таким образом, несмотря на членство России в ВТО, она подпала под жесткие меры ограничений экономических и торговых свобод, что полностью противоречит принципам, которые в своей основе делегирует ВТО. Это, в свою очередь, означает, что необходимо определить, имеет ли в целом институт, подобный ВТО, принципиальную возможность диктовать правила ведения международной торговли, если в отношении ее членов возможно проведение политики дискриминации на основании решения нескольких или одной страны.

Так, считается, что введение торговых ограничений в рамках ВТО должно основываться на веских аргументах, которых у ЕС и США в отношении России нет. То есть получается, что в отношении РФ вводятся санкции, не соответствующие требованиям ВТО, хотя их пытаются прикрыть исключениями из общего режима в рамках ВТО¹.

Нельзя отрицать, что соглашения ВТО предусматривают возможность ввода торговых ограничений, которые государством считаются необходимыми для защиты интересов и безопасности, однако странами, применяющими данные режимы, вышесказанное понимается очень ши-

роко. С другой стороны, эти возможности не безграничны. Практика разрешения споров в рамках ВТО говорит о том, что “необходимость” должна быть доказана. То есть должна быть доказана связь действий России с угрозой безопасности того или иного государства, в том время как “агрессия” со стороны России может быть установлена только Совбезом ООН и должна быть доказана. Это означает, что, вводя экономические санкции против России, государства нарушили международное право, а их недружественные действия создали угрозу национальной безопасности России. Можно сделать вывод, что правомерность введения санкций как применение инструментария ВТО по защите национальной безопасности ЕС и США весьма сомнительна.

Ни для кого не секрет, что ответное применение мер по ограничению импортного потока в Россию продукций стран, введивших санкции, было, в свою очередь, принято западными странами за нарушение норм ВТО. Политика импортозамещения, которая является необходимой мерой по сдерживанию влияния санкций и дает толчок для развития собственного производства, вызвала серьезное беспокойство “партнеров” России.

Импортозамещение не первый раз реализуется в рамках российской экономики. Об этом говорилось уже после формирования России как суверенного государства, но особенно проблема импортозамещения начала серьезно рассматриваться после кризиса 1998 г. и была связана с резкой девальвацией рубля. В 1998 г. объем импорта в Россию сократился на 20 % (до 74 млрд долл.), в 1999 г. - еще на 28 % (до 53 млрд долл.)². При этом сохранившийся платежеспособный спрос достаточно легко удовлетворялся ростом объема отечественного производства на незагруженных мощностях, т.е. резкое снижение импорта стало важнейшим фактором экономического роста того периода, что особенно было заметно в отраслях обрабатывающей промышленности. В то же время импортозамещение как политика не было закреплено в определенных нормативных документах и с укреплением рубля курс на импортозамещение был ослаблен. Процесс продолжался, но был уже менее интенсивным. Дополнительный толчок процесс импортозамещения получил в период экономического кризиса 2008-2009 гг., сопровождавшегося значительным падением курса рубля³.

Если импортозамещение в предыдущий период было вызвано преимущественно экономическими причинами, то провозглашенный в марте 2014 г. курс на импортозамещение уже имел под собой политическую основу и предполагал в первую очередь обеспечение безопасности России, в том числе военной. В мае 2014 г. было решено проводить “активную политику импортозамещения” в соответствии с нормами ВТО и обязательствами перед партнерами по Евразийскому экономическому союзу. При этом поддержка импортозамещения будет осуществляться только в тех направлениях, где это перспективно, где российские производители могут и должны быть конкурентоспособными⁴.

Тем не менее важно не злоупотреблять импортозамещением в рамках управления экономикой страны, так как излишние протекционистские меры увеличивают риски, связанные, прежде всего, со снижением конкурентоспособности продукции, производимой на отечественных предприятиях ввиду отсутствия конкуренции со стороны импортных товаров-заменителей. К тому же, применяя подходы импортозамещения, необходимо четко определить сферы экономики, в которых данная политика будет обоснована и, главное, результативна. Каждая страна должна, в первую очередь, специализироваться на производстве продукции, в которой у нее имеются наибольшие компетенции или потенциал и ресурсы. В противном случае высока вероятность получения низкокачественных продуктов при больших затратах.

Рост эффективности российской промышленности предполагает переход на работу по международным стандартам серий ИСО, это позволит приблизить качество производимой в стране продукции к мировому уровню, сократить импорт продукции низкого качества, что будет в определенной степени мотивировать отечественные предприятия на создание конкурентоспособной продукции. Причем, на наш взгляд, импортозамещение должно начинаться с государства. Именно в рамках государственного заказа возможны обеспечение первичного спроса и поддержка российских предпринимателей⁵. Процесс импортозамещения сложный и трудоемкий, поэтому для решения актуальных проблем развития экономики страны важно объединить усилия органов государственной власти с представителями бизнес-структур, экспертами мирового уровня, учеными.

С 30 июня 2015 г. вступил в силу Федеральный закон “О промышленной политике” (№ 488-ФЗ от 31 декабря 2014 г.), который регулирует отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации. При этом целями промышленной политики являются:

- 1) формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития;
- 2) обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства (имеется в виду безопасность всех видов: экономическая, энергетическая, продовольственная, военная и др.);
- 3) обеспечение занятости населения, снижение уровня безработицы и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации⁶.

К мерам, предпринятым государством с точки зрения активизации процесса импортозамещения, можно также отнести мероприятия, разработанные Департаментом государственного регулирования внешней торговли. Во-первых, это “План мероприятий по содействию импортозамещению в промышленности”, утвержденный 1 октября 2014 г. В соответствии с планом в среднем по отраслям обрабатывающей промышленности долю импорта в потреблении к 2020 г. планируется снизить с 51 до 39 %. Важно, что достижение целевых показателей импортозамещения запланировано без вливания дополнительных средств, в рамках действующих федеральных целевых программ⁷. Одновременно в каждом субъекте Федерации разрабатывался План мероприятий по импортозамещению, решавший эти проблемы на региональном уровне, в том числе в рамках регионального заказа.

Еще один документ - “План мероприятий по снижению зависимости российского ТЭК”. В России вопрос импортозамещения в сфере производства товаров гражданского и двойного назначения решается, в первую очередь, с помощью регулятивного механизма. Таким образом, в целях создания увеличенного спроса на россий-

ские товары предусмотрен ряд мер, стимулирующих госкомпании (например, ПАО “Роснефть”, ПАО “Газпром”) к осуществлению внутрикорпоративных программ импортозамещения. В соответствии с данными программами подобные компании создают списки иностранной продукции, используемой ими в своей деятельности для постепенной замены отечественными аналогами. Кроме того, для поддержки бизнеса государство параллельно использует инструментарий таможенного тарифного регулирования и стандартизации⁸.

В соответствии с “Планом мероприятий по содействию импортозамещению” главная цель программы состоит в том, чтобы разработать отраслевые планы, выявить по приоритетности товары и технологии, подлежащие импортозамещению на первом этапе. В сфере машиностроения для нужд нефтяной и газовой промышленности такой план уже был создан и утвержден распоряжением правительства.

Как известно, в системе господдержки имеется ряд инструментов, которые возможно эффективно применить при реализации планов импортозамещения, в частности Фонд развития промышленности и субсидирование затрат на НИОКР на федеральном и региональном уровнях. Тем не менее пока этот инструмент не проявил себя достаточно полно, что связано с такими трудностями, как выбор критериев для поддержки. И здесь следует отметить, что целевой характер поддержки не всегда связан с импортозамещением (особенно на региональном уровне). Важную роль может сыграть в реализации политики импортозамещения такой инструмент промышленной политики, как специальный инвестиционный контракт.

Еще один инструмент, который может быть использован в рамках импортозамещения, связан с установлением заградительных мер при госзакупках. Минпромторг разработал ряд нормативно-правовых документов, которые устанавливают определенные рамки при осуществлении государственных и муниципальных закупок для ключевых категорий товаров, в частности, для закупки продукции автомобильной, легкой промышленности и станкостроения.

На основе обобщенного исторического опыта международной экономики и политики можно сделать вывод о том, что политика импортозамещения редко приводит к высокоэффективному конечному результату в виде сильной конкурен-

тоспособной национальной экономики. Один из классических и комплексных примеров в новейшей истории, показавшей неэффективность импортозамещения, - Латинская Америка 1950-1980-х гг.⁹ Политику импортозамещения использовали на разных этапах своего развития многие страны, но, как правило, она не приводила к значительному росту экономики.

Дело, скорее, не в самой политике, а в том, что методология ее обеспечения создает слишком искусственную комфортную среду товаропроизводителям внутри страны. То есть конкурентное преимущество отечественной продукции обеспечивается за счет установления заградительных барьеров импорту, в частности, высоких таможенных пошлин, что не способствует развитию конкуренции на внутреннем рынке, это, как следствие, ведет к постепенному снижению эффективности экономики. В случае, если отечественные товары становятся востребованными исключительно на внутреннем рынке, это ведет к падению экспортного потока из страны, что снижает валютные поступления. Это, в свою очередь, осложняет возможность закупки современных технологий и продукции, обеспечивающей совершенствование производственных мощностей экономики. Таким образом, происходит поступательное движение в сторону снижения уровня благосостояния страны и ее позиции в международной экономике.

Импортозамещение всегда ориентируется на развитие, в первую очередь, за счет ресурсов, находящихся внутри страны. Одной из основных проблем здесь является тот факт, что если рынок сбыта продукции также ограничивается домашним регионом, то остается незадействованным принцип увеличения эффективности экономики определенной сферы за счет масштаба производства.

Тем не менее стоит отметить, что есть достаточно обширный список стран, которые в разные периоды своего развития какое-то время делали ставку на импортозамещение. Однако дело в том, что конечная цель таких стран состояла не в самом импортозамещении, как таковом, а в укреплении национальной экономики до того уровня, который позволил бы выйти на экспортные международные рынки. Одним из успешных примеров проведения политики импортозамещения в определенной отрасли можно назвать фармацевтическую отрасль в Индии.

Показатель экспорта из страны по итогам 2009 г. был на уровне 1,2 % от общемирового. То есть Индия вошла в список 16 крупнейших экспортеров в мире. В то же время показатель импорта в стране оставил ее вне первых 50 крупнейших стран-импортеров - показатель в валовом выражении составил менее 1 млрд долл. В соответствии с информацией, опубликованной в 2011 г. в докладе, посвященном фармацевтической индустрии, в Индии объем данного рынка страны по показателю МАТ (09.2008 - 09.2009) составил более 21 млрд долл. Из них более половины - это результат деятельности местных производителей¹⁰.

Другим актуальным примером проведения политики импортозамещения можно считать опыт азиатских государств, в частности Тайваня. Сегодня данная страна, в первую очередь, ассоциируется с производством электроники, разнообразнейших бытовых товаров, высокоразвитой промышленностью, завалившей весь мир своей продукцией. Быстрые темпы развития и довольно значительный ВВП, по паритету покупательной способности сопоставимый с западноевропейским¹¹.

Секрет успеха в том, что политика импортозамещения в экономике проводилась параллельно с курсом на создание экспортно-ориентированной экономики. Ключевые компании и производства были обеспечены ликвидностью и поощрениями. В частности, банковская сфера, обеспечивающая бизнес-кредитами, управлялась административно. Уровень ставок по кредитам для бизнеса также устанавливался государством. То есть бизнес получил возможность инвестирования в свое производство за счет наличия доступа к дешевым деньгам. Это привело к значительному росту промышленного сектора экономики. Кроме того, инвестиции стимулировались за счет предоставления налоговых льгот со стороны государственного регулятора. В то же время внимание уделялось и инвестициям в инфраструктурные объекты - строительство дорог, аэропортов, объектов атомной энергетики¹².

Стоит также отметить роль государственных научно-исследовательских центров прикладного характера, ориентированных на технологические нужды производств. Государственные экономические программы обеспечивали общую координацию развития страны.

Руководство Тайваня поэтапно проводило политику импортозамещения, постепенно подклю-

чая новые высокотехнологичные отрасли экономики. Государственное управление внимательно наблюдало за актуальной ситуацией в различных секторах экономики и направляло поддержку именно в те сферы, которые наиболее сильно зависели от импортных поставок продукции.

По сути, была реализована модель, сочетающая плановые и рыночные механизмы в единой комплексной системе управления. Роль локомотива играл государственный сектор. Правительством управлялась основная доля крупных банков, и, кроме того, даже деятельность лидеров частного сектора корректировалась рекомендациями администрации.

Политика обеспечения конкурентоспособности национальных производителей необходима наряду с импортозамещением. Она должна включать в себя, в числе прочего, рост производительности труда. Причем правильнее оценивать не просто рост производительности труда в стране, а сравнивать рост производительности труда с передовыми странами - только в случае динамики, опережающей их, можно говорить о повышении конкурентоспособности.

В процессе импортозамещения всегда существует риск потери стимула к конкуренции, что ведет к постепенному падению уровня качества и усиливает отсталость. То есть администрация должна поддерживать производителей в конкурентоспособном состоянии, не нанося вреда им. Важным показателем такого нежелательного вмешательства может быть снижение объемов производства.

В России на первом этапе нынешних реформ в экономической сфере импортозамещение, безусловно, необходимо, учитывая объемы и структуру российского импорта, а также значительную долю рынка, контролируемую произведенной в России продукцией транснациональных корпораций.

Тем не менее нужно помнить, что основным толчком к развитию нового витка политики импортозамещения стала, прежде всего, текущая геополитическая ситуация, которая по своей сути не дает сегодня России выбрать политику другой направленности в экономике.

¹ В отношении России введены санкции, не соответствующие нормам ВТО // Аргументы и Факты. 2015. URL: <http://www.aif.ru/money/economy/1497658>.

² Импортозамещение в Российской Федерации. URL: <http://importanet.umi.ru>.

³ Шевченко В., Мухин О. Иллюзии в возможности // Коммерсант. “Guide (“Экономика региона”)”. 2014. Приложение № 176. С. 11.

⁴ О мерах по реализации импортозамещения в гражданских отраслях промышленности в интересах укрепления национальной безопасности // Аналитическое управление аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник. 2014. № 27 (545).

⁵ Процесс импортозамещения - сложный и трудоемкий, поэтому успех возможен лишь при объединении усилий // ИД Общественный контроль. 2015. URL: <http://ok-inform.ru/tribuna/32467-galina-karelova-protsess-importozameshcheniya-slozhnyj-i-trudoemkij-poetomu-uspekhn-vozmozhen-lish-pri-ob-edinenii-usilij.html>.

⁶ О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31 дек. 2014 г. № 488-ФЗ : [ред. от 13 июля 2015 г.].

⁷ Минпромторг России. Публичная декларация на 2015 год. URL: http://minpromtorg.gov.ru/open_ministry/declaration/actual.

⁸ Никитин Г.С. Выступление на заседании Координационного совета по промышленности. Киров, 2014. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi5xbTvvaHJAhUGLHIKHQNxBc8QFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fminpromtorg.gov.ru%2Fcommon%2Fupload%2Ffiles%2Fdocs%2FDoklad_Nikitina_G.S._231214_Kirov.docx&usq=AFQjCNE5r4eqWYMV0kfafSK2rB3iSxlODA&bvm=bv.108194040,d.bGg.

0ahUKEwi5xbTvvaHJAhUGLHIKHQNxBc8QFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fminpromtorg.gov.ru%2Fcommon%2Fupload%2Ffiles%2Fdocs%2FDoklad_Nikitina_G.S._231214_Kirov.docx&usq=AFQjCNE5r4eqWYMV0kfafSK2rB3iSxlODA&bvm=bv.108194040,d.bGg.

⁹ Молчанова С. Перспективы импортозамещения - зарубежный опыт // ПРОВОЭД. 2015. URL: <http://xn--b1ae2adf4f.xn--plai/analytics/research/28309-pepspektivy-importozameshcheniya-zarubezhnyy-opyt.html>.

¹⁰ Лукьянчук Е. Импортозамещение: зарубежный опыт // Аптека. 2011. URL: <http://www.apteka.ua/article/79186>.

¹¹ Зыкин Д. Импортозамещение: что Россия может взять из опыта Тайваня. URL: <http://www.km.ru/economics/2015/04/15/zarubezhnaya-istoriya/757574-importozameshchenie-cto-rossiya-mozhet-vzyat-iz-o>.

¹² Новикова Н.В. Опыт реализации промышленной политики в Бразилии и Тайване. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjBjt-ttqHJAhVJvnIKHd_EC_0QFgg4MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.juniyara.ru%2Findex.php%2Fdnk%2Farticle%2Fdownload%2F15%2F15&usq=AFQjCNFBjStfDk9SIfix33-EodM3r9TOBg&bvm=bv.108194040,d.bGQ.

Поступила в редакцию 03.05.2016 г.