

DOI: 10.29141/2218-5003-2023-14-1-3

EDN: JEUKNV

JEL Classification: E61, F13, F51

Государственное управление импортозамещением: преодоление ограничений

О.С. Сухарев¹¹ Институт экономики Российской академии наук, г. Москва, РФ

Аннотация. Исследование посвящено формированию инструментального подхода в области государственного управления импортозамещением как стратегией развития страны на основе выявления основных ограничений ситуационного, вызванного санкциями, и фундаментального, проистекающего из содержания политики замещения импорта, характера. Предметом исследования является указанная политика в России, а также условия, возникающие при экономических санкциях. Методологию работы составили теории международной торговли и государственного управления, позволившие выделить основные виды импортозамещения и ограничения, возникающие при государственном управлении этим процессом в рамках крупномасштабной системы, установить обратные связи при реализации противодействующей импортозамещению макроэкономической политики – параллельный импорт, обнуление пошлин. Методами исследования выступили сравнительный и таксономический анализ, обобщение статистических оценок. Информационной базой для рассмотрения итогов политики импортозамещения послужили отраслевые программы замещения импорта и приказы Минпромторга РФ. Результатом исследования стало составление пирамиды по уровням значимости импортозамещения, отражающей различный масштаб проведения соответствующей политики, – от продуктов и услуг, технологий, институтов (правил) до методов регулирования и моделей политики, культурных императивов и доктрин экономической науки. Обобщение российского опыта показывает, что успехи в рассматриваемой сфере относительны. Это предполагает интенсификацию усилий, в частности по разработке национального проекта, связывающего все уровни национального проектирования и реализации отраслевых программ с доказательным обоснованием ресурсов и приоритетов в рамках задач по замещению импорта.

Ключевые слова: государственное управление; замещение импорта; экспортная стратегия; программы импортозамещения; параллельный импорт; пошлины; санкции; виды импортозамещения.

Информация о статье: поступила 5 сентября 2022 г.; доработана 12 октября 2022 г.; одобрена 20 октября 2022 г.

Ссылка для цитирования: Сухарев О.С. (2023). Государственное управление импортозамещением: преодоление ограничений // *Управленец*. Т. 14, № 1. С. 33–46. DOI: 10.29141/2218-5003-2023-14-1-3. EDN: JEUKNV.

Import substitution policy: Breaking the limits

Oleg S. Sukharev¹¹ Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Abstract. The study focuses on forming an instrumental approach in the field of import substitution policy as a country development strategy implemented through identifying the main constraints of the situational (sanction-caused) and fundamental (related to the policy content) nature. The research subject is the import substitution policy in Russia, as well as the conditions created by economic sanctions. Methodologically, the study relies on the theories of international trade and public administration that allowed determining the main types of import substitution and restrictions emerging when managing this process at the government level within a large-scale system, as well as establishing feedback in the implementation of macroeconomic policies counteracting import substitution, i.e., parallel imports and zero duties. The research methods are comparative and taxonomic analysis, and generalization of statistical estimates. Empirical evidence comes from the industry-specific import substitution programmes and orders of the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation. The author proposes a pyramid of import substitution significance levels reflecting various scales of import substitution policy – starting from products and services, technologies, and institutions (rules) to regulatory methods and policy models, cultural imperatives, and economic doctrines. The generalized Russia's experience shows that progress in import substitution is relative. This implies investing more efforts in the development of a national project that would link national design and implementation of sectoral programs at all levels with evidence-based substantiation of resources and priorities within the goals of import substitution.

Keywords: public administration; import substitution; export strategy; import substitution programmes; parallel imports; duties; sanctions; import substitution types.

Article info: received September 5, 2022; received in revised form October 12, 2022; accepted October 20, 2022

For citation: Sukharev O.S. (2023). Import substitution policy: Breaking the limits. *Upravlenets/The Manager*, vol. 14, no. 1, pp. 33–46. DOI: 10.29141/2218-5003-2023-14-1-3. EDN: JEUKNV.

ВВЕДЕНИЕ

Торговля стран выступает в мировой экономике ведущим фактором развития, причем, согласно классическому подходу, страна специализируется на производстве тех продуктов, где имеет преимущества в обладании факторами производства [Улин, 2004]. Значение имеют параметры факторов и спроса, наличие поддерживающих отраслей и развитость инфраструктуры, структура фирм на рынке и их стратегии [Портер, 1993]. Условия торговли и торговая политика определяются ресурсами, технологиями, хозяйственной системой, в связи с чем их воздействие на экономический рост абсолютно неоднозначное [Хэлпман, 2011, с. 113–114]. Объемы экспорта или импорта могут возрастать, но не оказывать серьезного влияния на динамику валового продукта¹. Тем не менее торговые отношения сильно сказываются на уровне благосостояния [Эрхард, 1996], как и способы регулирования торговли [Хаберлер, 1999]. Именно они в совокупности составляют политику каждой страны в отношении экспорта и импорта, от которой зависит торговый баланс. Содействовать, в частности, экспорту можно непосредственно и опосредованно. В первом случае используются финансовые схемы, а также обеспечиваются институциональные условия для стимулирования экспорта [Эренфельд, 1999], могут снижаться квоты, налоги, создаваться фонды поддержки, вводиться специальные компенсации и т. д. Во втором случае экспорту может способствовать поощрение внутренних производств и повышение качества их продукции.

Политика стимулирования импорта также возможна, но при высокой зависимости от импорта по многим видам деятельности чаще всего проводится политика его ограничений или замещения. В принципе задача обеспечения положительного торгового баланса программирует необходимость сдерживания или сокращения импорта. При этом импортные аналоги должны замещаться продукцией отечественного производства. В этом состоит основная управленческая цель, формирующая последующие решения в области регулирования торговли и политики импортозамещения.

Таким образом, даже в отсутствие конфликтности между странами следует не допускать высокой степени зависимости от импорта, который требует-

¹ Кстати, даже подготовленные и имеющие значительный стаж работы исследователи-экономисты часто путают влияние, например, экспорта энергоносителей на экономический рост и влияние чистого экспорта. Когда показываешь, что чистый экспорт практически не влиял на динамику ВВП, возникает удивление, что, дескать, экономика России росла за счет сырьевой составляющей, продаваемой на экспорт. Вроде бы так, но чистый экспорт состоит еще и из импорта, зависимость от которого в существенной степени снижала этот показатель и его влияние на указанную динамику. Вроде бы простая ошибка, но она совершается часто, особенно при анализе структуры ВВП и оценке влияния его компонент на экономический рост.

ся оплачивать, что возможно сделать посредством получаемого дохода от экспорта продукции. Если он недостаточен для покрытия затрат на покупку импорта, имеющего значительный объем, стране придется одалживать либо отказаться от потребления. В современном мире последний вариант существует на теоретическом уровне, поскольку обычно правительства выбирают скорее увеличение долга, чем отказ от потребления и намеренного сокращения импорта. Если разгорается «экономическая война» [Чичканов, Сухарев, 2022], под которой будем понимать открытые враждебные экономические, институциональные, торгово-дипломатические действия одного или нескольких государств в отношении какой-то страны или группы, то описанная выше реальность резко изменяется. Санкции являются одним из инструментов проведения экономической войны или оказания экономического давления, которое отличается от войны масштабом распространения влияния.

Сейчас ситуация в мире беспрецедентна – экономическая война развязана против ядерного государства. Ее цель – подорвать экономическое развитие, нанести наибольший хозяйственный ущерб посредством ограничения торговли на мировой арене и внутри страны. В этих условиях особую роль приобретает политика импортозамещения, поскольку воздействие санкций оказывается тем сильнее, чем выше зависимость от внешних факторов развития и импорта. Появляется основа, своеобразный рычаг для применения санкций как ограничителей торговли с целью лишить страну доходов и важной для нее продукции. Тем самым санкциям подвергается экспорт и импорт. Поскольку на динамику ВВП влияют оба параметра, санкции могут на довольно существенных отрезках времени не оказывать сильного влияния на параметр динамики, то есть чистый экспорт может быть положительным и даже возрастать.

Как известно, в российском экспорте преобладает минерально-сырьевая составляющая, в которой наибольший вес имеет углеводородное сырье. Если мировая цена на углеводороды резко повышается, то даже при ограничении объема продаж в силу санкций общий итог по доходу определится эластичностью кривой спроса. В случае относительно высокой неэластичности общая величина дохода и прибыли нефтегазовых компаний может существенно возрасти. Только в долгосрочном периоде, когда произойдет перестройка нефтегазовых рынков, ради которой могли вводиться санкции, поступления в страну по этой строке экспорта могут ощутимо понизиться. Однако период времени, который охватят указанные действия, остается весьма неопределенным.

Приводимые обстоятельства экономических санкций как инструмента разрушения сложившегося режима международной торговли при высокой за-

висимости экономики от импорта обуславливают потребность в политике его замещения. Конечно, важно принять во внимание причины этой высокой зависимости, которую требуется преодолеть. Она могла стать результатом проведения политики «свободной торговли» и либерализации внешнеэкономической деятельности, которые оказываются неадекватными для развития данного государства. Отметим, что имеются научные работы, которые на заре глобализации раскрывали разрушительную для национальных экономик суть формируемого режима международной торговли [Алле, 1999] и даже рассматривали ситуацию как «глобальный эксцесс» [Сухарев, 2016]¹. Не принимая важные доводы во внимание, государства довели ситуацию до современных проявлений. Российскую экономику это привело к необходимости реанимировать импортозамещение, чтобы снизить не только критически высокую зависимость от объема импорта в различных видах деятельности, но и ущерб от санкций. Хотя, следует заметить, импортозамещение может противостоять только части санкций, затрагивающих блокирование импорта, от которого имеется зависимость, но никак не связано с санкциями по экспорту, если не принимать во внимание особые виды зависимости импорта и экспорта, что требует решений иного назначения и приложения.

Вместе с тем даже в российских аналитических и управленческих кругах нет единого мнения о том, каким образом управлять процессом замещения импорта, то есть какой должна быть политика в этой области. Отсутствие представлений о необходимых ресурсах и охвате – одна из предпосылок для ее провала или, по крайней мере, низкой эффективности. Импортозамещение буквально всего по определению, какой бы ни была зависимость от импорта (для российской экономики она очень высока, о чем пойдет речь в соответствующем параграфе ниже), вряд ли на обозримом интервале времени реально, а с точки зрения стратегической цели – вряд ли необходимо. Но не хозяйственная авария должна быть аргументом против фронтального замещения импорта, и не тот критерий, что замещать нужно только то, что дешевле производить на внутреннем рынке, прикрываясь некоей теорией [Оболенский, 2015]. Куда в таком случае улетучивается критерий национальной безопасности? Подобные аргументы не должны нивелировать (отменять) в целом политику импортозамещения либо делать ее поверхностной, сохраняя status quo. Тогда возникает вопрос о масштабе политики замещения импорта, который очевидно зависим от того, насколько в начальной точке высока зависимость от внешних производителей, способных в определенный час отказать от продажи своего товара. Принципы независимости и суверенитета дорогого стоят, поэтому кри-

¹ Сам термин «политика глобального эксцесса» был предложен автором еще в 2000–2001 г.

терий дешевизны не работает. Отметим, что, несмотря на это, его [критерий] сохраняют для своих целей.

Видимо, можно предположить, что объем импортозамещения в России, да и в принципе, задается, во-первых, теми провалами и зависимостями, которые рельефно высветились в ходе вводимых санкций, а во-вторых, потенциально существующими зависимостями, способными в случае прекращения поставок остановить производство конечных изделий. К этому объему можно добавить и ту продукцию, которую не удастся заместить, переключившись на поставщиков из других стран. Ее придется создавать, что и составит содержание политики импортозамещения. В ситуации экономической войны критерий цены изделия становится самым последним, если вообще не утрачивает какое-либо значение, составляя, возможно, своеобразный «экономический и управленческий парадокс».

Представляется, что сведение импортозамещения сугубо к экспортной стратегии также не вполне адекватно, тем более что и экспорт подвергается санкциям. Идея в этом случае простая: созданное на экспорт изделие с лучшими качествами можно продавать внутри страны, тем самым «выбивая» с рынка аналоги. Это опять же не всегда работает и в комфортных условиях экономического сотрудничества стран, а в период торговых войн сразу обесценивает саму идею такого приведения двух торговых стратегий [Глазьев, 2017].

Поставленные вопросы и неудачные попытки реализации программ замещения импорта в России начиная со второй половины 1990-х гг. и в начале 2000-х гг. обуславливают *цель исследования* – установить основные виды импортозамещения, выявить его ограничения на примере российской экономики, подвергнутой санкциям, и предложить инструменты для их преодоления на государственном уровне управления.

Предметом исследования выступают политика по замещению импорта в России в период 2014–2021 гг., инструменты ее планирования и принимаемые в сфере государственного управления решения. Методология работы включает подходы в области регулирования международной торговли, методика – анализ и оценку опыта и результатов формирования политики импортозамещения и экспортной политики, сравнительный и таксономический анализ, оценку статистических данных. Их применение позволило последовательно решить следующие задачи:

- раскрыть содержание политики замещения импорта с точки зрения макроуправления в сравнении с политикой поощрения экспорта и выявить современные возможности ее формирования;
- проанализировать общую результативность политики импортозамещения в России за период 2014–2021 гг. по критически важным гражданским отраслям;
- представить практические предложения по активизации политики импортозамещения.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ И ЭКСПОРТНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПОЛИТИКИ

Современная научная литература изобилует работами о влиянии торговли на экономическое развитие, включая отдельно экспорт или импорт, а также взаимосвязь этих базовых макроэкономических параметров, создающих специфику режима макроуправления. Имеется также пласт публикаций, посвященных импортозамещению в различных странах, в том числе в России. Однако многие исследователи обходят стороной аспект управления в плане конкретных решений или исправления совершаемых ошибок, неучитываемых обстоятельств и возникающих ограничений.

В работе Д. Ирвина «Взлет и падение импортозамещения» рельефно показано, что соответствующая политика имела популярность в 1950-е гг., но затем возник «реалистический пессимизм» относительно ее силы и полезности [Irwin, 2021]. Изначально он высказывался Р. Пребишем, признанным специалистом по развивающимся странам в тот период [Prebisch, 1950; Пребиш, 1992]. Согласно общему итогу дискуссий еще 1950–1970-х гг., политика импортозамещения не может быть однозначным условием экономического роста и даже индустриализации. Однако в исследованиях такого рода важно учитывать научно-технологический потенциал страны и оценивать потребность в новой индустриализации, отсутствие которой, например, для России означает угрозу национальной безопасности. Это выдвигает и иные требования к импортозамещению, не укладывающиеся в простые аналитические схемы как сторонников, так и критиков соответствующей политики, обретающей вид стратегии хозяйственного развития.

Целый пласт современных публикаций посвящен сравнительному анализу импортозамещения различных продуктов в разных отраслях, от энергетики до сельского хозяйства [Kamidilivand et al., 2018; Kong et al., 2018; Sun et al., 2021; Raza, Lin, 2021; Mo et al, 2021; Yu et al., 2021; He, Huang, 2022]. Особо можно отметить работы по моделированию импорта и его влиянию на развитие, а также по изучению некоторых сторон контрактации при экспортно-импортных операциях, позволяющие сделать выводы и в части импортозамещения или влияния импорта на рынок торговых соглашений [Clements et al., 2021; Beshkar, Lee, 2022]. Импортозамещение, выступая одним из видов внешнеэкономической политики, тесно связано не только с политикой экспортной, но и с другими видами макроэкономической политики – денежно-кредитной, на валютном рынке и т. д. Их влияние на импортеров, экспортеров и замещение импорта исследуется в серии посвященных этой тематике работ, таких как статья М. Кима, в которой уделено место оценке влияния монетарной политики на импортеров и экспортеров сырьевых товаров в США, причем показано, что шоки

денежно-кредитной экспансии сильнее воздействуют на экспортеров [Kim, 2022]. Можно выделить работы, прогнозирующие объемы импорта или его влияние на отдельные параметры макроэкономики [Grimme et al., 2021], а также моделирующие импортозамещение для какой-либо страны [Cardero, Galindo, 2005]. Обычно принимаются во внимание такие факторы, как либерализация внешней торговли, промышленная структура, занятость, программы по замещению импорта, доходы и эластичность импорта по ним, производительность [Olper et al., 2014].

Государственная политика в области замещения импорта является составным элементом системы госуправления. Эта система, по сути, развивается в координатах, задаваемых новой теорией государственного управления и «новым менеджерализмом» [Cutler, 2015; Cohen, 2016]. Формируемые ими подходы в области принятия решений касаются в основном управления государственным сектором и его реформирования, с общим вектором на необходимость повышения эффективности государственного управления. Основной акцент делается на поведенческо-психологические характеристики управления, работу бюрократического аппарата, коммуникации, интеграцию ценностей с целями [Mauro et al., 2021]. Эти аспекты, как и влияние различных институтов, включая неформальные, могут достаточно ощутимо воздействовать на государственное управление. Тем не менее их связь с моделью «цели – инструменты» остается весьма слабо изученной, что разделяет методы макроэкономической политики и государственного управления, где решения более рутинизированные и подчиняются формальным правовым нормам. В ходе дальнейшего анализа, в том числе при выстраивании методологии исследования, будем опираться на теории международной торговли, которые наиболее пригодны для оценок политики замещения импорта и экспортной стратегии развития. Эффективность указанной политики могут снизить государственное управление, его организация и качество, но в данной статье подобные непростые связи не подлежали рассмотрению.

Как видим, в значительной части исследований не принимаются во внимание эффекты регулирования и реализации политики, в частности торговой, в разных ее формах, когда одно государство торгует сразу с многими и структура импорта изменяется неравномерно, что не может не находить отражения в политике его замещения. Процедурная организация этой политики будет во многом определять ее эффективность и задавать вектор влияния торговых отношений на экономический рост страны. Замещение импортных технологий и институтов (правил) имеет непреходящую ценность с точки зрения обеспечения конкурентоспособности экономики. Однако противопоставлять технологии и саму организацию торговли и торговой политики [Krugman, 2000] видится слабо

обоснованным, поскольку эти аспекты могут получить в конкретных условиях, например при санкциях, значимо больший вес, хотя это не снимает важности замещения импорта технологий.

Методы регулирования экспорта и импорта как двух главных составляющих внешнеторговой деятельности страны отличаются, так как имеется разница в объекте регулирования. Теория сравнительных издержек [Портер, 1993; Улин, 2004], как известно, весьма точно постулирует, что страна не может обладать конкурентными преимуществами по всему спектру производимых ею, а тем более имеющихся в наличии на рынке товаров. Цена импорта, как и экспорта, определяет то, как они повлияют на развитие данной страны. В частности, дешевый импорт может устранить зависимость от него на внутреннем рынке. Затем он подорожает, но избавиться от поставок этой импортной продукции, когда развилась обеспечивающая эти поставки «импортная инфраструктура», будет уже весьма непросто. Такое подорожание поспособствует увеличению внутренней инфляции, которая может, в свою очередь, привести к популярности других импортных товаров, относительно дешевых, и работать, таким образом, на увеличение доли импорта в стране. Импорт способен оказывать негативное влияние на заработную плату и занятость в определенных секторах экономики. Этих обстоятельств уже достаточно, чтобы ставить задачу снижения импортозависимости, особенно если она довольно высока и охватывает подавляющее число видов деятельности в стране. Таким образом, возникает необходимость в политике замещения импорта.

На взгляд автора, неверно сводить эту политику исключительно к протекционизму и различным вариантам защиты внутреннего рынка. Методы защиты могут, наоборот, усилить зависимость от импортной продукции. Схема работает так: ограничения импорта, особенно в части технологий и средств производства, приводят к росту внутренних издержек, что снижает эффективность экспортных производств и их конкурентные возможности на внешних рынках. Замещающие импорт товары также становятся относительно более дорогими. Меры по поддержке экспортной стратегии, в том числе предполагающие поиск наиболее дешевых способов производства, могут вновь стимулировать импортные закупки. Поэтому протекционизм необходимо взвешивать, чтобы он не оказал обратного эффекта, но это условие не следует рассматривать в качестве нейтрализации самого протекционизма как метода, влияющего на импортозамещение. Важнейшее обстоятельство, которое до сих пор нигде не учитывалось при анализе политики замещения импорта, – это санкции, выступающие особой формой протекционизма, но инициированного не самим государством, а его соперниками, осуществляющими атаку на экономику. Вводя нормативные ограничения экономического и торгового характера, они фактиче-

ски реализуют модель «внешнего протекционизма», запрещая импорт каких-то товаров в данную страну.

Посредством замещения импорта необходимо поддерживать экономический рост. А само это явление приобретает облик политики развития конкретных производств, поскольку частный бизнес не способен самостоятельно решать государственные задачи такого системного масштаба. В ряде развивающихся стран программы создания собственной индустрии посредством политики замещения импорта потерпели неудачу. Причина в том, что не были синхронизированы два вектора замещения импорта – потребительского и средств производства. В итоге второе направление не смогло подстроиться и обеспечить первое. Это типичные ошибки, которые вызваны фундаментальным технологическим отставанием развивающихся стран относительно развитых. Изменяющаяся структура импорта обычно влечет за собой и изменение структуры экспорта, но такой исход не является гарантированным. Кроме того, неправомерно жестко привязывать экспортную стратегию к замещающей импорт, тем более что виды политики и методы регулирования отличаются. Это отчетливо демонстрируют данные, показывающие значительную разницу между двумя видами политики по таким наиболее важным критериям сравнения, как цель, охват рынка, функции, ограничения, факторы усиления и время успешной реализации (см. таблицу).

Очевидно, что экспортная и замещающая импорт политики отличаются кардинально не только по цели, охвату и базовым функциям, но и по основным ограничениям и усиливающим факторам. В связи с этим неверно одну стратегию сводить к реализации другой¹. Это может быть частным случаем, который для экономики отнюдь не показателен и не справедлив в силу большой разницы в природе реализуемых стратегий и соответственно управления ими.

Сказанное позволяет для дальнейшего анализа политики замещения импорта предложить алгоритм рассмотрения ее результатов, который включает следующие шаги:

- 1) оценку зависимости от импорта на момент ввода санкций в 2014 г. в секторальном разрезе;
- 2) оценку уровня импортозависимости по этим же секторам на заключительную дату рассмотрения – 2020–2021 гг., по которым имеются данные о доле импорта;

¹ К сожалению, в России успешность импортозамещения часто сводили к экспортной стратегии, что по своей сути ошибочно. Такой широко распространенной и общеизвестной позиции придерживались и чиновники Правительства РФ, и отдельные лидеры Российской академии наук – представители секции глобальных процессов. Чтобы избежать обид и кривотолков, автор намеренно не дает ссылок на эту позицию, лишь обращая внимание на ее ошибочность, так как в управлении важен принцип, заданный японской мудростью: «Атакуйте проблемы, а не людей, выясняйте, что правильно, а не кто неправ».

Сравнительный анализ экспортно ориентированной и импортозамещающей политик
Comparative analysis of export-oriented and import substitution policies

Критерии сравнения	Политика	
	экспортно ориентированная	импортозамещающая
Цель	Освоение и позиционирование на внешних рынках	Замещение уже существующих на внутреннем рынке иностранных продуктов
Преимущественный охват рынков	Зарубежный рынок	Рынок данной страны
Базовые функции	<ul style="list-style-type: none"> • общее стимулирование экспорта (девальвация и создание иных условий); • институциональная поддержка товаров за рубежом, включая отладку таможенных и других процедур (оформление торговых договоров, устранение препятствий для экспорта, разрешений и пр.); • адаптация на иностранных рынках – конкретизация корпоративных стратегий в части экспорта 	<ul style="list-style-type: none"> • поддержка внутреннего производства – «индустриальный патернализм» как альтернатива закупок за рубежом; • протекционизм в виде ограничений на импорт, ввод пошлин и других барьеров, включая институциональные; • реализация отраслевых направлений по замещению импорта в рамках единой стратегии
Основные ограничения	<ul style="list-style-type: none"> • зависимость от внешних институтов и условий; • слабость внутреннего производства; • высокая внутренняя инфляция; • появление новых конкурентов на внешних рынках; • ревальвация (удорожание экспорта) 	<ul style="list-style-type: none"> • слабость внутренних производств; • блокирование или недостаточность внутренних инвестиций (высокая процентная ставка); • высокая внутренняя инфляция; • ревальвация (удешевление импорта)
Усиливающие факторы	<ul style="list-style-type: none"> • снижение налогов на экспортную деятельность; • обеспечение занятости и роста производства; • компенсации экспортерам, доступ к финансовым ресурсам; • стимулы к реэкспорту; • консультационная деятельность и валютное регулирование 	<ul style="list-style-type: none"> • сильное внутреннее производство; • девальвация; • неразвитость «импортной инфраструктуры»; • высокая зарубежная инфляция; • наличие программ по замещению импорта; • исходная высокая зависимость от импорта; • налоги или пошлины на импорт
Время успешной реализации	До выхода и устойчивого позиционирования на внешних рынках со стабильными продажами	До вытеснения продуктовой номенклатуры иностранного производства с внутреннего рынка

3) сбор отраслевых актов, согласно которым были обозначены меры политики импортозамещения и определены ее приоритетные направления, а также анализ результативности указанных мер за рассматриваемый период 2014–2021 гг. На этом шаге осуществляется оценка недостаточности мер по импортозамещению, изучаются причины, не позволившие добиться поставленных целей, выявляются ограничения;

4) выделение на базе предшествующих шагов алгоритма видов импортозамещения по «предмету замещения», определение их взаимосвязей.

5) формулировка предложений в области политики импортозамещения, способствующих развитию усилий на уровне государственного управления и наращению положительных результатов по решению поставленных задач.

Перейдем к рассмотрению отдельных результатов проводимой политики замещения импорта в России, выявив ее ограничения согласно представленному алгоритму исследования и завершив анализ предложениями по интенсификации усилий в области импортозамещения.

НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЛИТИКИ ЗАМЕЩЕНИЯ ИМПОРТА В РОССИИ

Следует отметить, что политика импортозамещения в России отнюдь не нова. По крайней мере, ее нельзя

относить только к периоду санкций начиная с 2014 или 2015 г., когда были приняты отраслевые программы замещения импорта. В частности, министерствами промышленности и торговли, связи, транспорта, энергетики и другими было разработано 19 таких программ. Они предусматривали реализацию более 2 000 проектов, включая и такой значимый для России сектор, как станкостроение. Соответствующие приказы министерств, подписанные 31 марта и 1 апреля 2015 г., охватывали фармацевтическую промышленность, судо- и авиастроение, тяжелое машиностроение, программное обеспечение и многое другое. Безусловно, наиболее эффективные усилия касались оборонно-промышленного комплекса и сельского хозяйства¹, которые располагали собственными планами на замещение импорта. В сельском хозяйстве санкции создали необходимые условия для внутреннего рынка.

Однако по другим отраслевым направлениям продвижение вряд ли можно назвать столь значительным (рис. 1, 2). Ощутимый успех, почти в 2 раза, виден в электронной промышленности. Зависимость тяжелого машиностроения в 2020 г. составила в среднем 57 %, но данные Минпромторга РФ за 2021 г. уже отражают

¹ По сельскому хозяйству имеется доступная статистика Росстата, показывающая существенный успех по замещению импорта продукции в различных аграрных секторах.



*В скобках указаны общие значения зависимости от импорта.

Рис. 1. Средняя зависимость от импорта по некоторым отраслям промышленности России в 2014 г.¹
Average import dependence of some Russia's industries in 2014

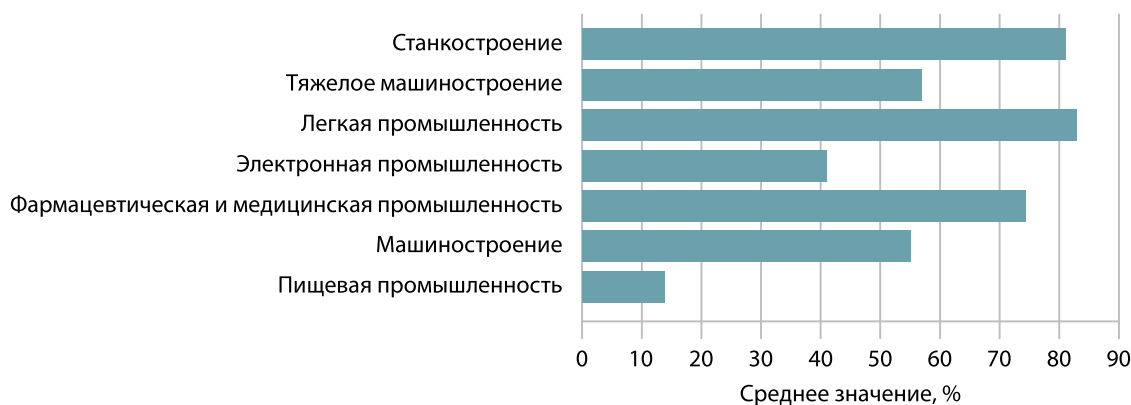


Рис. 2. Средняя зависимость от импорта по некоторым отраслям промышленности России в 2020–2021 гг.
Average import dependence of some Russia's industries in 2020–2021

значение 70 %, то есть успех в некотором смысле оказался нивелирован. Фармацевтическая и медицинская промышленность в среднем показали отсутствие значимых улучшений: по отдельным направлениям зависимость составляет 35 %, но по некоторым позициям достигает почти 100 %. Зависимость секторов общего машиностроения от импорта в 2020–2021 гг. характеризовалась следующими значениями: энергетические машины, электротехническая и кабельная промышленность – 30 %, нефтегазовое оборудование – 50 %, пищевая промышленность и отрасль переработки – 80 %, сельскохозяйственное машиностроение – в среднем 55 % (около 35 % по комбайнам и 80 % по тракторам).

¹ Источники данных на рис. 1, 2 – приказы Минпромторга РФ от 07.07.2021 № 2486 (https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!vn_prikaz_2486_ot_07072021), от 02.08.2021 № 2913 (https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!vn_prikaz_2913_ot_02082021), от 20.08.2021 № 3273 (<https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!46961>); (<https://minpromtorg.gov.ru/activities/industry/otrasli/stankostroi/>), от 30.07.2021 № 2882 (https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!prikaz_2882_ot_30072021), от 30.07.2021 № 2881 (https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!vn_prikaz_2881_ot_30072021), а также данные указанного министерства на конец 2019 г. (<https://minpromtorg.gov.ru/activities/industry/otrasli/radio/>).

Таким образом, задачи импортозамещения сохраняют свою актуальность, а в условиях санкций потребность в разворачивании собственных производств даже увеличивается. Развитие машиностроения представляется целью национальной безопасности и основополагающим условием дальнейшего роста и развития страны. Высокая зависимость от импорта метиза, конструкционно-элементной базы, приборов и оборудования, оснастки выступает самым важным ограничением функционирования внутренних производств и обеспечения экономического роста. Это ограничение имманентно воспроизводит приоритеты в замещении импорта, без определения которых процесс будет происходить спонтанно, без должной эффективности.

Вместе с тем, если вспомнить, что еще во второй половине 1990-х и начале 2000-х гг. программы реструктуризации промышленности включали в качестве направления импортозамещение, то можно утверждать, что содержательная сторона проведения данной политики является неудовлетворительной как на малом, так и на увеличенном интервале времени.

В ноябре 2015 г. правительство РФ, осознавая важность стратегии замещения импорта, провело Госу-

дарственный совет специально по данной теме. В рамках работы этого органа управления были приняты три базовых решения:

- обеспечить процесс замещения импорта финансовыми ресурсами, в основном за счет изменения налогообложения, а также Фонда развития промышленности и Федеральной корпорации по развитию малого и среднего бизнеса, включая «проектное финансирование» и предоставление государственных гарантий;
- полностью ориентировать систему государственных закупок на приобретение отечественного оборудования, применяя специальные стимулы для загрузки российских производственных мощностей;
- создать систему централизованного управления импортозамещением и соответствующего контроля, которая позволяла бы при наличии российских аналогов блокировать покупку иностранных продуктов.

Если первый пункт как-то исполнялся, а по второму имелись позитивные примеры, которые, следует заметить, не слагали системности, третья позиция, можно сказать, не реализована до сих пор. Таким образом, критически важный объем исполнения, который позволял бы ощутимо продвигаться в решении стратегической задачи, явно не достигнут, что составляет новый мотив для обновления и уточнения управленческих решений.

Учитывая санкции и развязанную против России экономическую войну¹, важно уточнить, что даже 30-процентная зависимость от каких-то узлов или деталей машин может оказаться роковой для функционирования и дальнейшего развития соответствующего производства. Таким образом, критически важные виды производительной деятельности требуется замыкать исключительно на внутренний рынок, воссоздавая производственные цепочки внутри страны. Конечно, переориентация на параллельный импорт, которая может трактоваться как временное явление, либо поиск иных импортных производителей могут на какой-то период смягчить проблему, но они ее не решают. Это примерно то же самое, что и очки для близорукого человека, – видеть ему становится лучше на какой-то период, но проблему с глазами и прогрессирующей миопией это явно не устранил.

Суммируя российский опыт импортозамещения, отметим, что для преодоления обозначенных выше ограничений требуется принять во внимание следующие, с авторской точки зрения, центральные позиции.

¹ Эти действия охватили следующие направления: финансы и банковская система (цель – дестабилизация и обвал валютного и фондового рынка); сокращение импорта, что при высокой зависимости от него наносит удар по функционированию экономики; ограничение экспорта, способное урезать доходы; закрытие производств, уход иностранных фирм с российского рынка («работает» на импортозамещение и отход экономики страны от иглы «отверточных технологий»); политические ограничения и др.

Во-первых, неправомерно сводить успешное импортозамещение к экспортной стратегии. Это два абсолютно разных направления деятельности. Политика поощрения экспорта и противодействия импорту в существенной мере отличаются. Подобная доктринальная ошибка способна снизить эффективность программ замещения импорта, локализуя деятельность соответствующих производств. Конечно, в виде исключения относительно отдельных продуктов, которые поставляются на внешние рынки и хорошо востребованы на внутреннем рынке, это справедливо. Но такая продуктовая гамма, как правило, невелика по объему.

Во-вторых, целый блок смягчающих санкции мер, а именно параллельный импорт и обнуление импортных пошлин, действуют в направлении, противоположном импортозамещению. Поэтому такая простейшая вещь должна приниматься во внимание при выстраивании стратегии экономического развития государства и реализации политики замещения импорта.

В-третьих, совсем негативный характер имеют установки в виде риторических утверждений ответственных чиновников, согласно которым Россия не нуждается в тотальном замещении импорта и нужно создавать новое, а не заниматься простыми заменами. Конечно, тотальность во всем вредна, а замещение следует проводить с наращиванием результата, то есть с получением лучшего изделия, чем иностранный аналог. Но такая цель и составляет неотъемлемую задачу настоящего импортозамещения. Приводимые мнения относительно тотальности лишь камуфлируют проблему, отражая желание государственной бюрократии оправдать свое бездействие или слабую эффективность проводимой политики, а иногда и возврат к прежней модели развития, которая является привычной и предполагает выбор пути наименьшего сопротивления, представляя собой полную противоположность интересам страны.

Снижение импорта выступает важнейшим показателем в деле успешного проведения политики его замещения. Однако импорт может сокращаться по ряду причин, напрямую не связанных с этой политикой. К ним относятся подорожание (относительное) либо сокращение внутреннего спроса, а также санкции, когда внешние поставщики отказываются поставлять продукцию в страну. Тем самым они напрямую работают на импортозамещение в этой стране, но не гарантируют его за счет создания собственных производств. Поэтому цифры, демонстрирующие более низкую импортозависимость, сами по себе ничего не значат – их надо сопоставлять с объемами производства отечественных и превосходящих аналогов. Содержанием политики замещения импорта становится развертывание производства внутри страны, которое создает продукцию, заменяющую импортные аналоги и превосходящую последние по технико-экономическим характеристикам.

Для российской экономики данная задача касается не только продуктов, но и технологий и институтов (правил), импорт которых в значительной степени привязал развитие страны к внешним центрам информации и принятия решений. Можно говорить о том, что на момент санкционного давления Россия проигрывала конкуренцию по стандартам. Эффекты этого проигрыша приобрели вид «модели неявных санкций», распространяемых в образовании и науке, которые в своем развитии привязаны к внешним оценкам и стандартам. Однако еще до введения санкций коэффициент структурной независимости российской экономики неуклонно понижался, целевые приоритеты перманентно изменялись, ввергая экономику в режим институциональной чехарды. Закон о стратегическом планировании промышленной политики до сих пор не работает в полную силу. Всё это стало символом управленческой и организационной слабости, сказывающейся на эффективности принятия государственных решений.

Разные сектора экономики проявляют различную реакцию на вводимые санкции. Транзакционные и сырьевые виды деятельности реагируют быстрее, обрабатывающие дают инерционную реакцию. Это связано с уровнем технологической зависимости и составом технологий. Импортные технологии и правила являются самым сильным «наркотиком», и именно они в условиях санкций труднее поддаются импортозамещению. Данный управленческий эффект связан с содержанием ядра импортных технологий, причем изменение технологии означает замену ее ядра. Следовательно, такое ядро отечественным технологам необходимо создать и ввести в действие при том, что уже развернута импортная инфраструктура, работа которой будет поколеблена этими действиями. Обрабатывающие виды труда характеризуются фундаментальными факторами сопротивления изменениям, такими как обучение, инновационные риски, этапы НИОКР, обойти которые часто не представляется возможным для сокращения времени и т. д. Именно это повышает инерционную реакцию на вводимые воздействия, в частности в виде санкций. Становится проще найти параллельный импорт, чем заставить элементы сложной системы разработать свои технологические позиции и оборудование. Это составляет фундаментальное ограничение в сфере импортозамещения технологий.

Примерно такой же эффект проявляется в области правил, хотя здесь нормативное начало довольно высоко и правила можно отменить или заместить прежней, ранее действовавшей системой правил отечественных, адаптированных к внутренним вкусам и предпочтениям. Это будет особенно эффективно, если длительное время отечественные агенты испытывали сильное раздражение ввиду навязанных правящими кругами правил, которые исполнялись плохо в силу их чужеродности и малой значимости. Так что импортозамещение в области правил имеет более высокие

шансы, нежели в области технологий, хотя эти элементы сильно связаны и в наихудшей ситуации могут детерминировать друг друга, затрудняя проведение в стране соответствующей политики.

Для повышения эффективности этой политики автор предлагает разработать технологические и институциональные карты, отражающие те технологии и правила, которые требуют замены на более полезные, ориентированные на внутренние цели развития и имеющие российское происхождение. Стоит сформировать такие же информационные системы по широкой продуктовой гамме, подлежащей производству в аспекте замещения импорта, а также по созданию новых видов изделий.

Безусловно, при формировании рассматриваемой политики следует принимать во внимание различные виды самого импортозамещения (рис. 3), причем в зависимости от вида согласно предмету замещения определяются и мероприятия политики, влияющие на успех вытеснения импорта с внутреннего рынка. Это вытеснение может происходить путем последовательного замещения собственными возможностями и с наращиванием результатов («интенсивное импортозамещение») либо может свестись к прекращению использования импортных изделий от одних поставщиков, которые ввели санкции, и переключению на других поставщиков («параллельный импорт») с отсутствием или незначительными изменениями в собственном производстве («экстенсивное импортозамещение»). К этому же виду производства можно отнести отказ от импорта с его копированием или воспроизведением либо освоение размещенных в стране иностранных активов (технологий), которые не удалось вывести в результате ответных санкций, если это освоение происходит без создания собственных возможностей. Тем самым интенсивный тип политики замещения импорта связан с развитием собственной производственно-технологической базы и созданием продукции, которая хотя бы на последующих этапах превзойдет по характеристикам импортные изделия.



Рис. 3. Распределение видов импортозамещения по уровню значимости согласно предмету замещения
Fig. 3. Import substitution types according to the subject of substitution and the significance level

Показатель снижения зависимости от импорта по его доле в какой-то отрасли дает общую характеристику успешности продвижения в решении указанной задачи. На рис. 3 показано, что самый первый вид замещения импорта касается продуктов и услуг, второй и третий – технологий и институтов. Наиболее сложным является замещение мер регулирования и моделей политики, а также культурных установок в обществе и доктрин экономической науки. Числа означают уровень значимости и одновременно сложности политики замещения импорта (чем больше число, тем выше сложность). Конечно, чтобы осуществить замещение продуктов и услуг, наверняка придется заместить технологии и отдельные институты, а также затронуть реализацию экономической политики – методы регулирования. Однако фундаментальный успех, обуславливающий независимость экономической политики и общественного развития, наблюдается тогда, когда избыточная зависимость по культурным императивам и доктринальное навязывание экономической политики будут преодолены. Это отвечает принципу суверенности развития страны, а следовательно, замещение импорта для этого уровня значимости предполагает постановку вопроса о том, каким образом было допущено проникновение импортных составляющих в фундамент развития конкретного общества, нанося ему урон с точки зрения независимости и сохранения национально-культурной идентичности.

Как следует из данных на рис. 3, что находит отражение и в реальности, можно заместить импортный продукт или услугу, но сохранить базовые методы или императивы общественно-культурного развития, привнесенные в страну извне, тем самым не решив фундаментальной задачи по отходу от внешнего контроля или мягкого регулирования своего развития. То же относится к технологиям и институтам. Замещение технологий может привести к созданию собственной продукции на своей технологии, но если сохраняются взятые извне правила организации хозяйственной жизни или отраслевого развития, это будет понижать конкурентный потенциал данной отрасли и страны. В экономике и управлении действует эффект дебюта четырех коней из шахматной игры, когда повторение чьих-то ходов (правил, технологий, установок) до определенного момента может создавать иллюзию игры, но затем наступает неотвратимое поражение.

Важно отметить, что развитие зависимости от импорта происходит и на фоне изменения структуры экспорта, когда, например, возрастает сырьевая зависимость страны. Резкое увеличение импорта, подобное происходившему в России в 1990-е и начале 2000-х гг., можно назвать «импортной атакой». По ее результатам сложилась импортная инфраструктура, укрепление которой происходило в период роста 2000–2008 гг. Этот рост был сугубо сырьевым, а растущий импорт провоцировал девальвацию, поддерживая экспорт-

ные возможности, обеспечивая инфляцию внутри страны, что добавочно ликвидировало внутренние производства.

В связи с этим центральная задача политики замещения импорта в современной России – это сокращение импортной инфраструктуры, ее переориентация на внутренний рынок. Санкции исполняют полезную функцию, «работающую» именно на решение указанной задачи. Полезным видится изменение налогов на фирмы-посредники и т. д. Основная задача – снизить значимость указанной инфраструктуры, направив задействованные в ней трудовые ресурсы на развитие внутренних видов деятельности, не связанных с импортом. Это первая ключевая задача. Вторая ключевая задача – развитие производства средств производства, позволяющее создать оборудование для сельского хозяйства, оборонного сектора, машиностроения и других видов деятельности на внутреннем рынке. Решение указанных задач предполагает активизацию стратегии замещения импорта – нужны новые возможности, о которых пойдет речь в следующем разделе.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ СТРАТЕГИИ ЗАМЕЩЕНИЯ ИМПОРТА

Проведенный анализ показал относительность успехов реализации стратегии импортозамещения в России в период 2014–2021 гг. Еще в 2015 г. было принято более десятка отраслевых программ. На состоявшемся 25 ноября 2015 г. Государственном совете РФ как высшем органе принятия государственных решений были определены необходимые меры. Однако их результативность в 2021 г. оценена как недостаточная¹.

Это порождает необходимость не только коррекции ранее принятых программ по замещению импорта, но и генерации новых предложений по изменению вектора проводимой политики в данном направлении в условиях антироссийских санкций. Более того, изменяющаяся реальность привносит новые ограничения, которые ослабляют эффект импортозамещения. В частности, это относится к так называемому «параллельному импорту», а также снижению, в отдельных случаях до нуля, импортных пошлин.

С одной стороны, указанные управленческие решения направлены на то, чтобы поддержать некоторый уровень потребления и зависимость отдельных производств от импорта для предотвращения их резкой остановки. С другой стороны, эти решения фактически стимулируют импорт, преодолевая зависимость от владельца прав на продукт, то есть обеспечивая поставки через третьи страны. Безусловно, в общем смысле это не работает на реализацию стратегии замещения импорта в стране. Кроме указанных реше-

¹ Подробности данной оценки содержатся в интервью Председателя Совета Федерации РФ В.И. Матвиенко газете «Известия», данном 19 мая 2021 г. (<https://iz.ru/1336643/video/interviu-s-matvienko>).

ний, имеется ряд следующих ограничений, также негативно влияющих на реализацию этой стратегии:

- относительно высокая процентная ставка, сдерживающая внутренние инвестиции и блокирующая развитие внутреннего производства;
- эффект ревальвации, обеспечивающий относительное удешевление импорта, а следовательно, пролонгирующий зависимость от него по данной причине;
- сравнительно высокая внутренняя инфляция, снижающая конкурентные преимущества продуктов внутреннего производства относительно импорта (по цене);
- рецессионные явления и конвергентные (отраслевые) кризисы, а также увеличение безработицы, которые сдерживают развитие внутреннего рынка, сохраняя привязку к импорту;
- доминирование доктрины фритредерства (свободы торговли без всяких ограничений) над протекционизмом, что обеспечивает либерализацию внешнеэкономической деятельности, стимулируя импорт. По существу, данное ограничение связано с отсутствием регулирующих мер в виде, например, тарифных и нетарифных барьеров. Само наличие программ по замещению импорта дисциплинирует и задает соответствующий управленческий вектор в проведении общей макроэкономической политики. Отсутствие программных установок делает политику по замещению импорта бесформенной, обрекая на неудачу.

Учитывая весь комплекс ограничений, которые в современной России усиливаются санкциями, пронизывающими все экономические сферы и направленными на сжатие экономики, представляется полезным сформулировать набор предложений, позволяющих активизировать политику замещения импорта, элиминируя описанные ограничения. Это и есть процесс проектирования новых возможностей в государственном управлении.

Во-первых, если делать политику импортозамещения стержневой в макроэкономическом дискурсе, следует обеспечить системность управленческого подхода, что должно найти отражение в формировании национального проекта «Импортозамещение». Он должен связать все иные национальные проекты страны воедино, на одной платформе, ориентируя их на задачи развития внутреннего рынка по многим направлениям одновременно. Потребуется выделить этапы длительностью 5–10 лет с оценкой необходимых ресурсов по различным приоритетным направлениям использования. Особую ценность имеет выделение приоритетных задач самого процесса замещения импорта. Наравне с расширением авансового капитала, в том числе для реализации указанных задач, основные финансовые ресурсы следует концентрировать по государственным каналам распределения, с постепенным расширением частной инициативы. Важ-

ным является разделение усилий в рамках указанного национального проекта по двум базовым векторам: 1) развертывание серийного производства, замещающего импорт; 2) производство приборов, оснастки, специального оборудования и создание технологий – несерийное, но создающее основу для развития средств производства и наукоемкой промышленности.

Во-вторых, в качестве приоритетных направлений самого импортозамещения следует избрать наиболее мультиплицирующие и дающие социальный эффект отрасли, в частности медицину (включая фармакологию) и микроэлектронику¹. Широкое производство медицинской техники, лекарств, электронно-бытового оборудования, компьютеров, приборов, программного обеспечения, сопровождающееся подключением по производственно-технологической цепочке иных секторов производства, запустит процесс замещения импорта в системном измерении.

В-третьих, наличие списка товаров по «параллельному импорту» требует создания списка товаров на замещение импорта и «информационных каталогов» в отраслевом разрезе по замещению импортных изделий для поиска заказчиков внутри российского рынка. Это понизит транзакционные издержки реализации стратегии импортозамещения.

Таким образом, с учетом элиминирования макроэкономических и иных ограничений, о которых велась речь выше, прибавив указанные позиции, можно обеспечить приемлемую успешность реализации отраслевых программ по замещению импорта в России.

Особо следует оценивать эффект сопротивления импортозамещению со стороны либеральных экономических кругов страны, предотвращая его на уровне государственного управления. Воспроизводятся аргументы, будто «свобода торговли» дает конкурентные преимущества и высокую полезность потребителю, что все импортозаместить невозможно, дескать, не стоит абсолютизировать данную стратегию². Несостоятельность подобных уловок очевидна и разрушается числами относительно зависимости от импорта критически важных для развития современной экономики России отраслей. Причем зависимость эта фронтальная, измеряемая по многим направлениям одновременно в размере более 30–50 % (см. рис. 1, 2). В такой ситуации адекватность государственной задачи импортозамещения не может ставиться под сомнение

¹ Можно обозначить эти цели в сфере замещения импорта как базовую доктрину «2М» для России.

² Хотя совершенно неясно, кто ее абсолютизирует, то есть нет отсылки на конкретные аргументы. Чиновники в сфере государственного управления умудряются передергивать даже так, что вот М.В. Ломоносов, Ю.А. Гагарин и Д.И. Менделеев ничего не импортозамещали, а создавали новое. Конечно, это сугубо риторический прием, не являющийся никаким обоснованием или научным аргументом, да еще с ошибками относительно Ю.А. Гагарина, который новых продуктов лично, как известно, не создавал.

(см. рис. 3). Поэтому обозначенное обстоятельство необходимо отдельно учитывать при управлении импортозамещением как дополнительную задачу, что требует популяризации и расширения кругозора знаний в части стратегии замещения импорта, чтобы снять сомнения, существующие даже в аналитических и научных кругах благодаря «исследовательской фетишизации» отдельных «доктрин» [Гринберг, Комолов, 2022]. Эти «доктрины», как правило, абсолютизируют экономические закономерности и установки, не принимая во внимание, что экономика – управляется. Именно раскрытию этого аспекта на примере импортозамещения, а также снятию потенциальных ограничений и посвящено настоящее исследование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог проведенному анализу, сформулируем основные выводы.

Во-первых, управление импортозамещением требует учета видов замещения импорта, организации системной политики в соответствии с приоритетами в решении данных задач. Основным рычагом управления выступает преодоление возникающих в конкретной ситуации ограничений. Для современной российской экономики эти ограничения созданы вводимыми санкциями. Вместе с тем не только санкции, но и элементы макроэкономической политики обуславливают ограничения политики замещения импорта.

Это связано с наличием прямых и обратных связей между импортом, экспортом и иными элементами и параметрами экономики. Кроме того, меры стимулирования экспорта и проведения импортозамещения являются разными, что подтверждает неправомерность сведения экспортной стратегии к стратегии замещения импорта.

Во-вторых, в рамках российской экономики, управление которой построено на проектном принципе и сводится к набору базисных национальных проектов и реализуемых отраслевых программ, для полноценной реализации указанного принципа требуется связующий всю экономическую систему проект по замещению импорта. Он должен быть построен на идее наибольшей мультипликации отечественных производств, включая технологическую базу, дополненной необходимым изменением правил регулирования отраслевого развития.

Создание такого проекта должно опираться на выделяемые ресурсы и приоритеты импортозамещения по различным связанным направлениям и видам соответствующей деятельности. Таким образом, проделанный анализ, а также суммарный опыт проводимого в России импортозамещения, обобщенный в статье, позволяют выстроить новые предложения в области государственного управления. Это повышает уровень обоснованности российской политики замещения импорта. ■

Источники

- Алле М. (2003). Глобализация: разрушение условий занятости и экономического роста. Москва: Теис.
- Глазьев С.Ю. (2017). Битва за лидерство в XXI веке. Россия, США, Китай. Семь вариантов ближайшего будущего. Москва: Книжный мир.
- Гринберг Р.С., Комолов О.О. (2022). Политика протекционизма в России: новые тенденции в контексте импорта институтов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 15, № 2. С. 44–54. DOI: 10.15838/esc.2022.2.80.3.
- Оболенский В.П. (2015). Возможности и ограничения политики импортозамещения в промышленности // Российский внешнеэкономический вестник. № 2. С. 66–73.
- Портер М. (1993). Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. Москва: Международные отношения.
- Пребиш Р. (1992). Периферийный капитализм: есть ли ему альтернатива? Москва: ИЛА.
- Сухарев О.С. (2016). Экономика глобального эксцесса. Москва: Ленанд.
- Улин Б. (2004). Межрегиональная и международная торговля. Москва: Дело.
- Хаберлер Г. (1999). Торговая политика // *Politekonom*. № 4 (11). С. 57–76.
- Хэлпман Э. (2011). Загадка экономического роста. Москва: Издательство института Гайдара.
- Чичканов В.П., Сухарев О.С. (2022). Импортозамещение: перспективные решения // Научный вестник оборонно-промышленного комплекса России. № 2. С. 81–88.
- Чичканов В.П., Сухарев О.С. (2022). Экономическая война против России: методы проведения и противодействие // Научный вестник оборонно-промышленного комплекса России. № 1. С. 71–75.
- Эренфельд Х. (1999). Содействие экспорту – задача экономической политики // *Politekonom*. № 4 (11). С. 138–143.
- Эрхард Л. (1996). Полвека размышлений: речь и статьи. Москва: Наука; ТОО Ордынка.
- Beshkar M., Lee R. (2022). How does import market power matter for trade agreements? *Journal of International Economics*, vol. 137, 103580. DOI: 10.1016/j.jinteco.2022.103580
- Cardero M.E., Galindo L.M. (2005). From the import substitution model to the import-export model: Reassessing Mexico's trade liberalization process during the last two decades. *The Journal of Economic Asymmetries*, vol. 2, issue 2, pp. 71–97.
- Clements K., Vo L.H., Mariano M.J. (2021). Modelling import penetration. *Economic Modelling*, vol. 102, 105590.

- Cohen N. (2016). Forgoing New Public Management and adopting Post-New Public Management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Administration and Development*, vol. 36, issue 1, pp. 20–34. <https://doi.org/10.1002/pad.1751>
- Cutler T. (2015). New Managerialism and New Public Sector Management (pp. 770–775). In: J.D. Wright. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2nd ed.). Elsevier.
- Grimme C., Lehmann R., Noeller M. (2021). Forecasting imports with information from abroad. *Economic Modelling*, vol. 98, pp. 109–117. DOI: 10.1016/j.econmod.2021.02.013
- He L.-Yu., Huang G. (2022). Are China's trade interests overestimated? Evidence from firms' importing behavior and pollution emissions. *China Economic Review*, vol. 71, 101738.
- Irwin D.A. (2021). The rise and fall of import substitution. *World Development*, vol. 139, 105306.
- Kamidelivand M., Cahill C., Llop M., Rogan F., O'Gallachoir B. (2018). A comparative analysis of substituting imported gas and coal for electricity with renewables – An input-output simulation. *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, vol. 30, pp. 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.seta.2018.08.003>
- Kim M. (2022). Transmission of U.S. monetary policy to commodity exporters and importers. *Review of Economic Dynamics*, vol. 43, pp. 152–167. <https://doi.org/10.1016/j.red.2021.02.005>
- Kong Zh., Dong X., Jiang Q. (2018). Net energy impact of substituting imported oil with coal-to-liquid in China. *Journal of Cleaner Production*, vol. 198, issue 5, pp. 80–90. DOI:10.1016/J.JCLEPRO.2018.06.254
- Krugman P. (2000). Technology, trade and factor prices. *Journal of International Economics*, vol. 50, issue 1, pp. 51–71.
- Mauro S.G., Cinquini L., Pianezzi D. (2021). New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, vol. 53, issue 6, 100825. DOI: 10.1016/j.bar.2019.02.007
- Mo J., Qiu L.D., Zhang H., Dong X. (2021). What you import matters for productivity growth: Experience from Chinese manufacturing firms. *Journal of Development Economics*, vol. 152, 102677.
- Olper A., Pacca L., Curz D. (2014). Trade, import competition and productivity growth in the food industry. *Food Policy*, vol. 49, part 1, pp. 71–83. DOI: 10.1016/j.foodpol.2014.06.004
- Prebisch R. (1950). *The economic development of Latin America and its principal problems*. United Nations department of economic affairs, Lake Success, New York.
- Raza M.Yo., Lin B. (2021). Oil for Pakistan: What are the main factors affecting the oil import? *Energy*, vol. 237, 121535. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2021.121535>
- Sun D., Liu Y., Grant J., Long Ya., Wang X., Xie C. (2021). Impact of food safety regulations on agricultural trade: Evidence from China's import refusal data. *Food Policy*, vol. 105, 102185. DOI: 10.1016/j.foodpol.2021.102185
- Yu Z., Wu X., Li M., Guo R. (2021). Import competition and the gender gap in labor force participation: Evidence from China. *China Economic Review*, vol. 69, 101689. DOI: 10.1016/j.chieco.2021.101689

References

- Alle M. (2003). *Globalization: Destruction of employment conditions and economic growth*. Moscow: Teis. (in Russ.)
- Glazyev S.Yu. (2017). *The battle for leadership in the 21st century. Russia, the USA, China. Seven options for the nearest future*. Moscow: Knizhnyy mir. (in Russ.)
- Grinberg R.S., Komolov O.O. (2022). Protectionism in Russia: New trends in the context of the import of institutions. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz / Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 15, no. 2, pp. 44–54. DOI: 10.15838/esc.2022.2.80.3. (in Russ.)
- Obolenskiy V.P. (2015). Resources and restrictions of the import substitution policy in industry. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskiy vestnik / Russian Foreign Economic Bulletin*, no. 2, pp. 66–73. (in Russ.)
- Porter M. (1993). *The competitive advantage of nations*. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. (in Russ.)
- Prebisch R. (1992). *Peripheral capitalism: Is there an alternative to it?* Moscow: ILA. (in Russ.)
- Sukharev O.S. (2016). *Economics of global kurtosis*. Moscow: Lenand. (in Russ.)
- Ulin B. (2004). *Interregional and international trade*. Moscow: Delo. (in Russ.)
- Khaberler G. (1999). Trade policy. *Politekonom*, no. 4(11), pp. 57–76. (in Russ.)
- Khel'pman E. (2011). *The mystery of economic growth*. Moscow: Gaidar Institute Publ. (in Russ.)
- Chichkanov V.P., Sukharev O.S. (2022). Import substitution: Promising solutions. *Nauchnyy vestnik oboronno-promyshlennogo kompleksa Rossii / Scientific Bulletin of the Military-Industrial Complex of Russia*, no. 2, pp. 81–88. (in Russ.)
- Chichkanov V.P., Sukharev O.S. (2022). Economic war against Russia: Methods of implementation and counteraction. *Nauchnyy vestnik oboronno-promyshlennogo kompleksa Rossii / Scientific Bulletin of the Military-Industrial Complex of Russia*, no. 1, pp. 71–75. (in Russ.)
- Erenfeld Kh. (1999). Export promotion is a task of economic policy. *Politekonom*, no. 4(11), pp. 138–143. (in Russ.)
- Erhard L. (1996). *Half a century of reflections: Speech and articles*. Moscow: Nauka; TOO Ordynka. (in Russ.)
- Beshkar M., Lee R. (2022). How does import market power matter for trade agreements? *Journal of International Economics*, vol. 137, 103580. DOI: 10.1016/j.jinteco.2022.103580
- Cardero M.E., Galindo L.M. (2005). From the import substitution model to the import-export model: Reassessing Mexico's trade liberalization process during the last two decades. *The Journal of Economic Asymmetries*, vol. 2, issue 2, pp. 71–97.
- Clements K., Vo L.H., Mariano M.J. (2021). Modelling import penetration. *Economic Modelling*, vol. 102, 105590.
- Cohen N. (2016). Forgoing New Public Management and adopting Post-New Public Management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Administration and Development*, vol. 36, issue 1, pp. 20–34. <https://doi.org/10.1002/pad.1751>

- Cutler T. (2015). New Managerialism and New Public Sector Management (pp. 770–775). In: J.D. Wright. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2nd ed.). Elsevier.
- Grimme C., Lehmann R., Noeller M. (2021). Forecasting imports with information from abroad. *Economic Modelling*, vol. 98, pp. 109–117. DOI: 10.1016/j.econmod.2021.02.013
- He L.-Yu., Huang G. (2022). Are China's trade interests overestimated? Evidence from firms' importing behavior and pollution emissions. *China Economic Review*, vol. 71, 101738.
- Irwin D.A. (2021). The rise and fall of import substitution. *World Development*, vol. 139, 105306.
- Kamidelivand M., Cahill C., Llop M., Rogan F., O'Gallachoir B. (2018). A comparative analysis of substituting imported gas and coal for electricity with renewables – An input-output simulation. *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, vol. 30, pp. 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.seta.2018.08.003>
- Kim M. (2022). Transmission of U.S. monetary policy to commodity exporters and importers. *Review of Economic Dynamics*, vol. 43, pp. 152–167. <https://doi.org/10.1016/j.red.2021.02.005>
- Kong Zh., Dong X., Jiang Q. (2018). Net energy impact of substituting imported oil with coal-to-liquid in China. *Journal of Cleaner Production*, vol. 198, issue 5, pp. 80–90. DOI:10.1016/J.JCLEPRO.2018.06.254
- Krugman P. (2000). Technology, trade and factor prices. *Journal of International Economics*, vol. 50, issue 1, pp. 51–71.
- Mauro S.G., Cinquini L., Pianezzi D. (2021). New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, vol. 53, issue 6, 100825. DOI: 10.1016/j.bar.2019.02.007
- Mo J., Qiu L.D., Zhang H., Dong X. (2021). What you import matters for productivity growth: Experience from Chinese manufacturing firms. *Journal of Development Economics*, vol. 152, 102677.
- Olper A., Pacca L., Curz D. (2014). Trade, import competition and productivity growth in the food industry. *Food Policy*, vol. 49, part 1, pp. 71–83. DOI: 10.1016/j.foodpol.2014.06.004
- Prebisch R. (1950). *The economic development of Latin America and its principal problems*. United Nations department of economic affairs, Lake Success, New York.
- Raza M.Yo., Lin B. (2021). Oil for Pakistan: What are the main factors affecting the oil import? *Energy*, vol. 237, 121535. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2021.121535>
- Sun D., Liu Y., Grant J., Long Ya., Wang X., Xie C. (2021). Impact of food safety regulations on agricultural trade: Evidence from China's import refusal data. *Food Policy*, vol. 105, 102185. DOI: 10.1016/j.foodpol.2021.102185
- Yu Z., Wu X., Li M., Guo R. (2021). Import competition and the gender gap in labor force participation: Evidence from China. *China Economic Review*, vol. 69, 101689. DOI: 10.1016/j.chieco.2021.101689

Информация об авторе**Information about the author****Сухарев Олег Сергеевич****Oleg S. Sukharev**

Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник. **Институт экономики РАН**, г. Москва, РФ. E-mail: o_sukharev@list.ru

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher. **Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences**, Moscow, Russia. E-mail: o_sukharev@list.ru