

Вопросы совершенствования внешнеэкономической деятельности России¹

В.В. Андреев, к.э.н., с.н.с., ИПР РАН

Декабрь 2008

В работе обосновывается необходимость регулирования внешнеэкономических связей в условиях предстоящего вступления России в ВТО и разработаны предложения, связанные с совершенствованием внешнеэкономической деятельности России. При этом особое внимание уделено вопросам создания государственной системы поддержки и стимулирования российского экспорта, вопросам совершенствования тарифного и нетарифного регулирования. Разработан набор инструментов государственной поддержки российского экспорта, включающий в себя меры регулирования на макроэкономическом уровне.

Перед национальной экономикой России стоит задача перехода от топливно-сырьевой модели к инновационной и соответственно диверсификации структуры экспорта, прежде всего за счет наращивания поставок высокотехнологичной инновационно-ориентированной продукции.

Решение проблемы развития и расширения поставок продукции высокой степени обработки, особенно наукоемких и высокотехнологичных изделий, требует активизировать работу по реализации государственной политики поддержки экспорта. Следует отметить, что в результате правительственных реорганизаций последнего времени выполнение функции государственной поддержки экспорта существенно ослабло.

При выработке системы государственной поддержки экспорта в условиях ограниченных финансовых ресурсов, особенно в период мирового финансового кризиса, встает проблема выбора подотраслей и производств, заслуживающих поддержки. В этой связи необходимо разработать систему критериев отбора таких производств.

К числу критериев, определяющих приоритетность производства и экспорта конкретных видов продукции, следует отнести:

- степень наукоемкости продукции (инновационный фактор);
- динамику спроса на продукцию на мировом рынке;
- мультипликативный эффект от наращивания производства экспортируемой продукции;
- экономическая эффективность экспорта продукции.

Последний критерий является при этом решающим.

Сама система государственной поддержки российского экспорта должна включать разнообразные инструменты экономического воздействия, а также меры организационного и информационного содействия экспортеру. К числу таких мер можно отнести:

- государственное регулирование на макроэкономическом уровне;
- прямая, по большей части возмездная, финансовая помощь (но не исключается в отдельных случаях и безвозмездная финансовая помощь);
- участие государства в кредитовании экспорта; меры внешнеторговой политики (протекционистская защита отдельных отраслей и подотраслей и методы международной региональной интеграции);
- меры организационного и информационного содействия продвижения экспорта;

¹ Работа выполнена в рамках гранта РГНФ № 07-02-00232а.

- участие государства в страховании экспортных поставок.

При этом важнейшим макроэкономическим инструментом развития экспорта выступает также и валютный курс.

В число инструментов государственной поддержки экспорта следует включать гарантирование и страхование экспортных кредитов и экспортных операций. При этом гарантии по кредитам можно подразделить на три категории: краткосрочные (на срок до 180 дней от даты поставки), среднесрочные (до 3-х лет) и долгосрочные (свыше 3-х лет).

В рамках программ гарантирования и страхования экспорта по аналогии с зарубежными странами можно страховать на 90% коммерческие риски и на 100% политические риски. Коммерческие риски могут включать в себя возможные потери экспортера, связанные с ростом цен на сырье и материалы, изменением валютного курса, риска, связанного с несвоевременной оплатой экспортной поставки. Размер страховой пошлины, уплачиваемой экспортером, зависит от политической и экономической стабильности стран-импортеров, от состояния мировых товарных и валютных рынков.

В качестве одного из компонентов системы государственной поддержки и стимулирования экспорта может выступать предоставление финансовых льгот экспортерам. Первый тип льгот может включать в себя отсрочку уплаты налогов; снижение ставки налога на прибыль на определенный период; снижение ставки налога на имущество и др. Предприятия-экспортеры могут также освобождаться на определенный период времени от уплаты импортных пошлин, уплачиваемых закупаемые за рубежом оборудование, сырье, полуфабрикаты, компоненты.

В регулировании внешнеэкономической деятельности в современных условиях важнейшими задачами также являются: повышение наукоемкой продукции и конкурентоспособности отечественных товаров, защита внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции из-за рубежа, создание благоприятных условий для расширения внутреннего производства, ограничение вывоза капитала за рубеж.

Для решения этих задач должны быть предприняты меры в сфере регулирования внешней торговли, в частности:

- организовано стимулирование экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью, в том числе за счет существенного расширения практики предоставления гарантий под экспортные кредиты;
- дальнейшее более гибкое применение тарифных и нетарифных инструментов для селективной поддержки отечественных товаропроизводителей. Пошлины должны служить, прежде всего, этим целям, а не только выполнять фискальные функции. При этом следует провести снижение импортного тарифа на сырьевые товары, комплектующие изделия, не производимые в стране и в то же время особо важные для повышения конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей виды технологического оборудования, одновременно необходимо провести корректировку импортного тарифа на готовые изделия с учетом импортозамещения в целях в целях загрузки простаивающих отечественных производственных мощностей.

Необходимо также шире использовать такие эффективные средства защиты рынка как квотирование и лицензирование, технические, экологические и санитарные нормы и посредством введения антидемпинговых, и компенсационных пошлин.

В современных условиях реализация стратегии государственной поддержки отечественных предприятий на внешних рынках должна сопровождаться мероприятиями, направленными на создание благоприятной среды, прежде всего для

функционирования наукоемких производств (создание научных и технологических парков, наукоградов, инновационно-маркетинговых центров, бирж интеллектуальной собственности, организация открытых торгов ценными бумагами инновационных предприятий, активизация венчурного финансирования и сертификации продукции отечественных предприятий по международным стандартам).

Для обеспечения программы переориентации экспорта с сырьевого на высокотехнологичный государство должно помогать новым, не традиционным экспортерам выходить на мировые рынки, что должно приниматься во внимание при тендерном отборе на получение финансирования из бюджетных средств. Важным источником поддержки со стороны российского государства должна стать поддержка в сертификации отечественной продукции в зарубежных странах, для чего необходимо создать в ведущих странах мира филиалы российских сертификационных служб.

Государственная поддержка российских предприятий может быть эффективной лишь при наличии благоприятного инвестиционного климата в стране. Иначе значительная часть финансовых средств будет вывезена за рубеж. Необходимо снижение налогового бремени, предоставление налоговых отсрочек, упрощение налоговой системы, совершенствование механизма льготного начисления амортизационных отчислений, укрепление правовой защиты интересов инвесторов.

При этом необходим дискриминационный подход к мерам по стимулированию иностранных инвестиций. Государственная поддержка, в первую очередь, должна быть направлена на стимулирование прямых иностранных инвестиций в развитие отечественных наукоемких производств. В то же время государство не должно оказывать поддержку портфельным инвестициям иностранных компаний, осуществляющих в основном с целью получения спекулятивной прибыли.

В настоящее время отсутствие внешнеэкономической стратегии России существенно осложняет эффективную интеграцию нашей страны в систему мирохозяйственных связей. При этом цель этой стратегии должна, в первую очередь, заключаться в создании условий для интенсивного использования внешнеэкономических факторов для укрепления конкурентоспособности и обеспечения устойчивых высоких темпов социально-экономического роста нашей страны.

Исходя из формулировок цели внешнеэкономической стратегии, в число ее основных задач необходимо включить диверсификацию форм и направлений участия нашей страны в глобальных процессах мирохозяйственных связей, прежде всего - диверсификацию экспорта.

В основные направления диверсификации российского экспорта следует включать:

- 1). Диверсификацию путем мобилизации, консолидации и комбинирования уже имеющихся конкурентных преимуществ (инерционная диверсификация), когда в экспортный оборот вовлекаются товары и услуги, существенно не меняющие, а только корректирующие сложившуюся специализацию.

- 2). Диверсификацию на основе реализации сценария инновационного развития и структурной диверсификации российской промышленности (инновационная диверсификация). Инновационная диверсификация предполагает дальнейшее развитие и усиление системы национальных конкурентных преимуществ и становление новых конкурентоспособных производств, улучшение параметров международной стандартизации нашей страны.

Важные задачи государства по обеспечению инновационной диверсификации экспорта включают, в частности:

- развитие механизмов частно-государственного партнерства в инновационных секторах, обеспечивающих появление прорывных технологий и товаров и их коммерциализацию на глобальном рынке;
- обеспечение увеличения инвестиций в обрабатывающую промышленность и сферу услуг, содействие развитию инновационного бизнеса в стране и создание системы политико-дипломатического лоббирования проектов и сделок с участием российского бизнеса за рубежом;
- меры по минимизации транзакционных издержек ведения международного бизнеса, включая совершенствование внешнеторгового и таможенного регулирования, повышение эффективности и расширение участия в интеграционных процессах, двусторонних и многосторонних либерализационных инициативах.

В современных условиях наша страна столкнулась с серьезнейшей проблемой выбора, с кем взаимодействовать в инновационной сфере в рамках СНГ?

Разработанные программы инновационного развития имеются лишь у России, Казахстана, Беларуси и Украины. В России разработан и принят ряд документов инновационной сферы, в том числе - "Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года".

Основой для взаимодействия между Россией и Казахстаном в инновационной сфере могла бы служить принятая в 2003г. Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на период до 2015 года. Особое место в ней занимает решение таких задач как диверсификация экономики, стимулирование создания наукоемких и высокотехнологичных производств, диверсификация экспортного потенциала страны в пользу товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью, наращивание интеграции в региональную экономику и в мирохозяйственную систему с включением в мировые научно-технические и инновационные процессы и др. Для реализации этих и других задач, обозначенных в Стратегии, предусмотрено обеспечение их соответствующими финансовыми средствами. С этой целью были созданы пять финансовых институтов, которые в 2006г. были объединены в Фонд устойчивого развития, который обладает возможностью инвестировать и в другие страны.

В Стратегии четко выделены также приоритетные сферы развития национальной экономики на базе новых технологий, к которым отнесены нефтегазовая промышленность, нефтехимия, биотехнологии, новые материалы, разработка энергосберегающих чистых технологий и др.

Таким образом, количество ведущих отраслей казахстанской экономики, предусматривающих использование высоких технологий, совпадает с приоритетными направлениями инновационной деятельности в России, что могло бы способствовать налаживанию более тесного российско-казахстанского сотрудничества, а по некоторым позициям, в случае общего согласия и готовности других стран СНГ, и к взаимодействию в инновационной сфере на многосторонней основе.

В Беларуси разработана "Государственная программа инновационного развития на 2006-2010 годы", соответствующий документ подготовлен и на Украине. Об инновационных программах в других странах СНГ сведений пока нет. Разумеется, сейчас было бы весьма эффективным сотрудничество в области высоких технологий в рамках Единого экономического пространства (Россия, Казахстан, Беларусь и Украина) с привлечением в случае необходимости других государств СНГ. Однако в силу особых позиций Украины формирование ЕЭП затруднено, не складывается пока и общий знаменатель для инновационного сотрудничества в его рамках.

В текущем десятилетии основная экономическая проблема во взаимоотношениях России и СНГ - значительные, ничем не компенсируемые и не балансируемые потери от поставок российских энергоносителей по льготным ценам, значительно уступающим мировым ценам. Так, средняя цена за тонну российской нефти, отгруженной в страны СНГ в 2007г. составляла 376,7 долл. США по сравнению с 485,4 долл. При отгрузках в дальнее зарубежье. В результате условные потери с учетом фактических объемов экспорта нефти в страны Содружества превысили 4 млрд. долл. В то же время разница в ценах на природный газ достигла 2,4 раза в 2006г., 2,7 раза в 2007г. в пользу стран дальнего зарубежья.

Поставки отечественных нефти и газа по низким ценам в страны СНГ, прежде всего на Украину и в Беларусь, превратились в своеобразные дотации экономикам этих стран и стали существенным стимулом их экономического развития. Значительно увеличились доходы этих государств от транзита энергоносителей и экспорта продуктов их переработки, повысилась конкурентоспособность многих видов выпускаемой продукции (нефтепродуктов, аммиака, азотных удобрений, разнообразных продуктов нефтехимии, черных металлов, цемента и др.), конкурирующей с российской на рынке третьих стран.

Украина и особенно Белоруссия, обладающая одним из современных НПЗ, наладили эффективную схему переработки дешевой российской нефти с последующим экспортом нефтепродуктов. В 2006г. Белоруссия за счет вывоза нефтепродуктов (почти 15 млн./т при цене 455 долл./т при цене импортируемой российской нефти 268 млн./т) и сырой нефти (1,1 млн./т) сумела свести баланс торговли энергоносителями с положительным сальдо в размере 135 млн. долларов.

В современных условиях сохранение курса на открытость российской экономики является внешнеполитической задачей. При этом параметры открытости должны четко увязываться с возможностями и задачами национальной экономики.

В то же время следует отметить, что с присоединением России к ВТО возможности проведения политики социально-экономического развития будут значительно ограничены как обязательными нормами ВТО, так и условием присоединения России к этой организации.

Вступление России в ВТО предполагает минимизацию импортных пошлин. В настоящее время средневзвешенная ставка ввозной таможенной пошлины по всей товарной номенклатуре в России оценивается в 13% по сравнению с 3-5% со странами-членами ВТО.

Кроме того, на отечественную промышленность повлияет выполнение системных и дополнительных условий вступления в ВТО. Среди важных условий присоединения России к ВТО существенное значение имеют обязательные для всех членов соглашения по системным вопросам, требования по отмене экспортных пошлин, а также навязанные России отдельными членами ВТО дополнительные соглашения, в частности, по торговле гражданской авиационной техникой, правительственным закупкам, информационным технологиям.

Ликвидация экспортных таможенных пошлин приведет к значительному снижению ежегодных доходов государственного бюджета, а также явится ростом внутренних цен на энергоносители, которые будут стремиться к мировым, за вычетом транспортных издержек.

Выполнение обязательных соглашений ВТО потребует отмены или пересмотра ряда используемых в настоящее время мер государственной поддержки отечественных производителей и развития национальной экономики. В частности, это касается субсидирования процентных ставок по привлеченным кредитам, предоставления промышленным предприятиям ассигнований на разработку новых технологий и

проведения НИОКР по целевым программам, инвестиций на безвозвратной основе, финансирования геологоразведочных работ, формирования лизинговых фондов, целевых субсидий на конверсию оборонной промышленности. Кроме того, не соответствующими нормам ВТО могут быть признаны меры бюджетной политики, направленные на финансовое оздоровление предприятий, включая реструктуризацию долгов предприятий по налоговым обязательствам, а это особенно важно в условиях мирового финансового и экономического кризиса.

Присоединение к ВТО затруднит наращивание государственного стимулирования модернизации и развития отечественной промышленности в перспективе. В то же время без существенной активизации мер государственной поддержки инновационной и инвестиционной активности российская промышленность обречена на деградацию. Следует отметить, что средства, выделяемые в федеральном бюджете на стимулирование модернизации экономики и научно-технического прогресса, явно недостаточны.

Приведение государственной экономической политики в соответствии с общепринятыми в развитых странах приоритетами поддержки НТП и инновационной активности потребует значительного увеличения выделяемых на эти цели средств. Причем, чтобы выйти на уровень передовых стран хотя бы по отношению к НИОКР, к ВВП объем государственных ассигнований следует увеличить вдвое. Однако присоединение к ВТО значительно ограничит возможные формы государственной поддержки НТП и затруднит освоение инновационных направлений развития экономики.

Из вышесказанного следует, что без применения адекватных мер государственной экономической политики стимулирования НТП и освоения инновационных технологий присоединение к ВТО может привести к закреплению сырьевой направленности экономики и тенденций свертывания производства товаров с высокой добавленной стоимостью.

Нам представляется, что России не следует во что бы то ни стало как можно быстрее вступить в ВТО. Необходимо время, чтобы подготовиться к работе в рамках этой международной организации. Прежде всего необходимо выработать приоритеты промышленной научно-технической, инновационной политики, создать и внедрить в действие систему государственной поддержки экспортера. Одновременно следует подготовить (с помощью государства) несколько приоритетных высокотехнологичных производств на внешнем и внутреннем рынке, осуществить пересмотр хозяйственного права в соответствии с международными стандартами и т.п. Это потребует порядка 5 лет. Россия может вступить в ВТО и раньше, но должна оговорить возможность отстаивать собственные национальные интересы в рамках переходного периода.

При этом надо учитывать, что в современных условиях растущее число стран предпочитают решать задачи улучшения доступа на внешние рынки не столько на многосторонней основе в рамках ВТО, сколько на двустороннем и региональном уровнях через заключение соглашений о преференциальной, свободной торговле и др. Так, в преференциальном режиме сейчас реализуется 60% экспорта Чили, 50% экспорта США. Фактически двусторонняя и региональная либерализация стала в настоящее время эффективным инструментом повышения международной конкурентоспособности и получения преимуществ перед третьими странами. Следует отметить, что Китай после присоединения к ВТО сосредоточился не столько на работе в этой организации, сколько на ведении двусторонних и региональных переговоров о либерализации внешней торговли и инвестиций.