

УДК 339.5

Г.М. БЫСТРОВ,

кандидат экономических наук, профессор

Казанский институт (филиал)

Российского государственного торгово-экономического университета

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Статья посвящена исследованию вопросов соотношения либерализации и протекционизма в торговой политике с позиций необходимости системных преобразований экономики России.

Внешнеторговая политика представляет собой относительно самостоятельное направление внешнеэкономической политики, связанное с государственным регулированием внешней торговли через налоги и прямые ограничения на импорт и экспорт. На формирование внешнеторговой политики государства оказывают влияние объективные процессы, происходящие в мировой экономике. С одной стороны, это растущая интернационализация производства и капитала, что усиливает экономическую взаимозависимость государств, а с другой – обострение конкурентной борьбы на мировом рынке. Несмотря на то, что развитие внешней торговли в целом благоприятно воздействует на развитие национальной экономики, зависимость от мирового рынка может вызвать серьезные социально-экономические проблемы внутри страны. Эти проблемы связаны с увеличением риска экономических потерь от колебаний валютных курсов и мировых цен, с возможным ухудшением экономического положения ряда отраслей, не способных выдержать давления конкуренции иностранных товаров.

Государственное регулирование внешнеторговой деятельности представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями в целях поддержания внешнеторгового равновесия, стимулирования прогрессивных сдвигов в структуре экспорта и импорта, поощрения притока иностранного капитала.

Из истории известны два основных направления внешнеторговой политики: протекционизм и фритредерство (политика свободной торговли).

Протекционистский вариант внешнеторговой политики направлен на защиту собственной промышленности или сельского хозяйства от иностранной конкуренции на внутреннем рынке, для чего используются таможенные тарифы и другие барьеры, призванные не допустить иностранные товары на внутренний рынок или ухудшить их конкурентоспособность. Протекционизм был характерен для периода формирования капитализма.

В противоположность этому фритредерство предполагает отмену ограничений на пути иностранных товаров. Для политики свободной торговли должны быть характерны низкие таможенные пошлины или полная их отмена, ликвидация различных ограничений импорта и т.д.

Но хотя идеологи фритредерства и провозглашали принцип невмешательства государства в частнокапиталистическую деятельность, в условиях проведения политики фритредерства государство активно использовалось в борьбе за рынки, в частности за внешние рынки.

В эпоху возникновения монополий в конце XIX в. во всех развитых странах усилились протекционистские тенденции, так как протекционизм во внешнеэкономической области создавал благоприятные предпосылки для монополизации крупными национальными компаниями внутреннего рынка. Обострение противоречий между крупными державами в эпоху мировых войн и мировых кризисов еще более усиливает

протекционизм. Наиболее крайних форм он достиг во внешнеэкономической деятельности промышленно развитых стран во время великого кризиса 1929–1933 гг. и второй мировой войны 1939–1945 гг. В послевоенный период, когда под воздействием научно-технической революции усилился процесс углубления международного разделения труда, а темпы роста международной торговли превысили темпы роста производства, во внешнеэкономической политике наметились новые тенденции. Сфера интересов крупнейших компаний промышленно развитых стран расширилась, их деятельность выходит за рамки национальных государств. Различного рода протекционистские барьеры стали мешать их экспансии на внешних рынках. В этих условиях для внешнеэкономической политики стал характерен отказ от мер крайнего протекционизма в области импорта, и начался процесс либерализации внешней торговли в промышленно развитых странах.

В 1995 г. была создана Всемирная торговая организация (ВТО), являющаяся преемницей действовавшего с 1947 г. Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). ВТО призвана регулировать торгово-политические отношения участников Организации на основе пакета Соглашений Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (1986–1994 гг.). Эти документы являются правовым базисом современной международной торговли.

Важнейшими функциями ВТО являются [1]:

- контроль за выполнением соглашений и договоренностей пакета документов Уругвайского раунда;
- проведение многосторонних торговых переговоров и консультаций между заинтересованными странами-членами;
- разрешение торговых споров;
- мониторинг национальной торговой политики стран-членов;
- техническое содействие развивающимся государствам по вопросам, касающимся компетенции ВТО;
- сотрудничество с международными специализированными организациями.

В 80–90-е гг. XX в. в общем русле либерализации мировой торговли в политике ведущих западных стран снова стали проявляться элемен-

ты протекционизма, связанные с обострением международной конкуренции.

Современные государства Запада, отстаивая постулаты свободной торговли, вовсе не отходят от использования протекционистских методов. Страны сами формируют концепции и стратегии развития внешнеэкономических связей и основные принципы внешнеэкономической политики, обеспечивают экономическую безопасность, защиту экономического суверенитета и экономических интересов. В их ведении находятся государственное регулирование внешнеэкономической деятельности, включая финансовое, валютное, кредитное, таможенно-тарифное и нетарифное регулирование; обеспечение экспортного контроля; определение политики в области сертификации товаров в связи с их ввозом и вывозом.

С национальной точки зрения протекционизм имеет как позитивные, так и негативные моменты. Об этом писал в своей книге «Национальная система политической экономии» выдающийся немецкий экономист XIX в. Фридрих Лист: «История дает даже примеры гибели целых наций, которые в благоприятное время не смогли решить важную задачу обеспечения умственной, экономической и политической самостоятельности посредством создания собственных фабрик и заводов и прочего промышленного и торгового обеспечения». Но он же предупреждал: «Слишком высокие пошлины, которые полностью устраняют иностранную конкуренцию, вредны для той страны, которая их вводит, так как из-за этого у заводчиков и фабрикантов исчезает стремление к соревнованию с другими странами, они становятся равнодушными» [2].

Использование протекционистских мер требует продуманных действий национальных правительств, учитывающих особенности экономики.

Импортозависимость России составляет 30% по молоку и 40% по мясу (по говядине до 80–90%) [3]. Очевидно, чтобы восполнить такой недостаток, российскому сельскому хозяйству потребуются годы, и повышение пошлин не приведет к автоматическому расширению внутреннего предложения. Необходимы системные преобразования, многолетняя политика подъема отрасли. Без этих изменений при существующем дефиците внутреннего предложения и повышении стоимос-

ти импортного мясомолочного сырья высокие пошлины лишь спровоцируют рост цен.

В Российской Федерации не практикуются, как, например, в США, государственные меры поддержки для предприятий, несущих ущерб от растущего импорта аналогичной или сходной по производству продукции. Вследствие этого факта, практически все меры защиты отечественного производителя от импортной конкуренции сосредоточены на таможенной границе страны в виде ставок Таможенного тарифа страны, квот, лицензирования, сертификации и специальных защитных мер.

Действительно, основным инструментом такой защиты часто является Таможенный тариф, то есть самый негибкий и неповоротливый инструмент импортной политики.

Негативные последствия нерыночного регулирования прослеживаются на примере мяса и мясopодуKтов. В этом сегменте правительство постоянно повышает таможенные пошлины и вводит жесткие квоты на ввоз. Импортная составляющая на мясном рынке велика, что по идее должно сопровождаться снижением цен, однако на прилавках магазинов импортного мяса по низким ценам не видно. И такая ситуация создана искусственно: импорт в основном потребляется мясopерерабатывающими предприятиями, а на выходе образуется отечественный продукт. Сложившийся ценовой механизм используется промежуточными звеньями, переработчиками и перекупщиками, для увеличения собственной прибыли.

Введение квот и ограничительных пошлин на импорт основных видов мяса так и не дало ожидаемого роста производства. Более того, производство животноводческой продукции сокращается, а цены на мясо постоянно растут.

Между тем, особенно с учетом «серого импорта» и контрабанды, даже эта схема способствует легкому проникновению импорта на рынок.

Для российских товаропроизводителей, работающих на высоко-конкурентном рынке продовольствия, наибольшая угроза исходит не столько от импорта вообще, сколько от его теневой составляющей. Применение различных схем позволяет недобросовестным импортерам экономить на таможенных платежах и налогах, уменьшая цену товара как минимум на величину

НДС, в то время как российский производитель аналогичного товара, чтобы выдержать конкуренцию, вынужден продавать по демпинговым ценам. В этом одна из причин убыточности продукции сельского хозяйства.

Другой пример касается ситуации вокруг повышения пошлин на цемент. Положение в строительном секторе в значительной мере определяется проблемой спроса. Решение об ограничении импорта, отсечении демпингующих производителей в этом случае, несомненно, является правильным. Однако рациональнее было бы стимулирование увеличения объемов строительства. Дефицит спроса слишком велик, чтобы таможенные меры могли радикально поменять ситуацию – такие меры хорошо работают в условиях сбалансированного спроса и предложения. Невозможно исправить дисбалансы простыми протекционистскими инструментами, когда разрывы между спросом и предложением слишком велики, их можно лишь усугубить.

Как видим, квот и пошлин для этого недостаточно, поэтому необходимо уделять внимание развитию «вспомогательных средств»: созданию кластеров смежных производств, повышению доступа к кредиту, импорту оборудования и отсутствующих видов сырья и комплектующих.

Вместе с тем мировая практика свидетельствует, что защитные меры применяются все шире, а протекционистский инструментарий становится все более разнообразным.

Сегодня в условиях мирового экономического кризиса у большинства стран есть возможность отыграть добровольное одностороннее снижение пошлин назад, не опасаясь никаких санкций со стороны ВТО и других международных организаций.

То, что в ходе каждого кризиса возникает искушение обратиться к протекционистским мерам, не новое явление. Новые типы протекционизма все сильнее охватывают те страны, которые на словах продолжают резко осуждать протекционистские меры, а именно развитые страны, прежде всего страны Евросоюза.

Наибольший рост протекционизма в условиях мирового экономического кризиса проявляется в отношении Китая (согласно данным ВТО, эта страна и до кризиса чаще других становилась объектом протекционистских и антидемпинговых мер).

Экспортоориентированные страны солидаризируются с Китаем в его публичной кампании против протекционизма. Страны АСЕАН пытаются выработать общую позицию в развитии межрегиональной торговли. Протекционистские меры, принимаемые в Европе и США, побуждают страны АСЕАН все больше ориентироваться на Китай, который постепенно снижает импортные тарифы.

В целом Восток и Запад поменялись местами: еще 10 лет назад протагонистами свободной торговли выступали Европа и США, а теперь либерализация выгодна, в первую очередь, развивающимся странам Азии. Это связано и с заметным укреплением экономической мощи стран региона, и с тем, что все последние годы развивающиеся страны снижали тарифные барьеры и во многих случаях уже вышли на уровень развитых стран.

В ходе дискуссий ученых-экономистов, обсуждающих существо протекционистской политики, понятие «протекционизм» получило более объемное трактование. Расширение границ этой дефиниции предопределило изменение основных догм и принципов, господствующих в экономических кругах. Догма первая: «протекционизм – это защита внутреннего рынка», сменилась утверждением, что протекционизм – это любая, самая разнообразная забота государства о развитии национального хозяйства. Вторая догма о том, что в протекционизме нуждаются только слабые компании, заменилась тезисом о том, что протекционизм во много раз эффективнее, если он создает благоприятные условия для развития сильных предприятий. Модернизированные принципы особенно актуальны для внешнейторговой политики России.

Российская экономика в настоящее время является принципиально неоднородной. В ней есть компании, возникшие уже в эпоху рыночной экономики, вполне успешно конкурирующие с аналогичной импортной продукцией на внутреннем рынке в силу цены или в силу достойного качества или эффективного продвижения. В то же время есть предприятия, берущие свое начало еще с советских времен, для которых открытые границы и иностранная конкуренция представляют угрозу. Именно с первой группой компаний связано экономическое будущее России.

Однако в вопросах протекционизма только у слабых предприятий имеются аргументы для получения защиты от государства. В результате правительство предпринимает соответствующие меры, ограждая барьерами внутренний рынок, поднимая пошлины на импортируемые товары.

Проблема заключается в том, что в настоящее время не проводится реализация протекционистской политики в пользу сильных компаний, для которых необходимыми условиями инновационного развития и сохранения конкурентных преимуществ являются обеспечение быстрого возврата НДС, снижение пошлин на ввоз зарубежного оборудования, снижение пошлин на ввоз комплектующих для сохранения ценовых преимуществ и др.

Областью, где требуется особо взвешенный подход и координация усилий экономической и конкурентной политик, является регулирование деятельности российских компаний, выходящих на мировые рынки, особенно в связи с задачей вступления России в ВТО. С одной стороны, рыночная капитализация российских компаний гораздо меньше, чем у их глобальных конкурентов. И стимулирование интеграционных процессов внутри страны, сопровождаемых ростом концентрации капитала, кажется обоснованной политикой на фоне либерализации внешнеторговых отношений. С другой стороны, формирование интегрированных структур усиливает экономическую концентрацию на внутренних рынках России, что повышает риск возникновения злоупотребления монопольной властью на отечественных рынках со стороны растущих национальных лидеров.

Целью внешнейторговой политики является обеспечение конкурентоспособности национальных товаров на мировых рынках и защита внутренних производителей от международной конкуренции в случае нанесения вреда национальной промышленности.

Как постановка цели внешнейторговой политики, так и инструменты для ее достижения, а также практика осуществления данной политики показывают наличие потенциальных мест возникновения конфликта интересов между внешнейторговой политикой и антимонопольным регулированием.

Установление экспортных квот, введение лицензирования и налогов на экспорт, с одной стороны, эффективно ограничивают экспорт и способствуют достижению целей внешнеторговой политики. С другой стороны, меры по контролю над экспортом подвержены давлению со стороны различных отраслей и предприятий, которые заинтересованы в получении привилегированного доступа к экспортным лицензиям с целью извлечения рентных доходов. Тем самым эффективная внешнеторговая политика создает на внутреннем рынке неравные условия конкуренции среди национальных производителей, что может усиливать рыночную власть одних (например, экспортеров какого-либо товара) в ущерб интересам других (например, малого бизнеса, действующего на тех же рынках, что и предприятия-экспортеры, но не имеющего доступа к мировым рынкам).

Политика ограничения импорта (таможенные пошлины и нетарифные ограничения) создает потенциальный конфликт с политикой поддержки конкуренции, поскольку успешное решение задачи обеспечения защитой уязвимых отраслей национальной экономики от жесткой международной конкуренции создает высокие барьеры входа на внутренние рынки, что противоречит целям антимонопольного регулирования, направленного на развитие конкуренции и отказ от поддержки неэффективных производств.

Есть и еще одна опасность протекционистской внешнеторговой политики. Селективная защита отдельных отраслей подразумевает объективность государства при выборе национальных производителей и национальных рынков, достаточно слабых, чтобы нуждаться в защитных мерах государства. Однако на практике государство может отклоняться от свойства объективности в силу двух причин: либо потому, что в проведении внешнеторговой политики начнут преобладать лоббистские интересы отдельных групп производителей, либо потому, что выбор «подзащитных» отраслей может отклоняться от эффективного курса в силу неправильной трактовки относительной силы или слабости тех или иных производителей.

С другой стороны, если задача открытия отечественной экономики для иностранной кон-

куренции будет решена прежде, чем конкурентоспособность отечественной промышленности достигнет приемлемого международного уровня, лавинообразное увеличение доли импортной продукции на национальных рынках приведет к вытеснению внутренних производителей и, скорее всего, к замене рыночной власти национальных агентов доминирующим положением иностранных фирм. В таком случае не будут решены ни задачи внешнеторговой политики, ни задачи конкурентной политики.

В условиях глобализации мирохозяйственных связей повышается значение практической реализации концепции конкурентоспособности национальной экономики.

Стратегия конкурентоспособности в ее внешнеэкономическом аспекте основывается на необходимости эффективного использования сравнительных преимуществ национальной экономики (материально-сырьевые, инвестиционные и трудовые ресурсы, географический, климатический и инфраструктурный факторы, технологический и инновационный ресурс и др.) для экспорта продукции в страны, где такие преимущества отсутствуют, и импорта продукции из стран, которые обладают такими же преимуществами по сравнению с национальной экономикой страны-импортера.

Структура и основные качественные параметры российского экспорта во все большей степени отрываются от магистрального направления развития международной торговли, заключающегося в росте в ней удельного веса обработанных изделий с высокой добавленной стоимостью.

Сведения о российском экспорте можно получить, обратившись к его кластерному составу¹. В Институте стратегии и конкурентоспособности России были проведены соответствующие исследования [4], экспортные поставки были сгруппированы в 42 кластера (36 из них связаны с экспортом товаров и 6 – с экспортом услуг).

Кластерная специализация российского экспорта вызывает беспокойство: Россия утратила долю рынка во многих кластерах, как в сфере

¹ Кластеры представляют собой естественное проявление роли концентрации специализированных знаний, навыков, инфраструктуры и поддерживающих отраслей в конкретном месте в увеличении производительности, усилении инноваций и формировании новых бизнесов.

природных ресурсов, так и за ее пределами, в том числе в ряде наиболее значимых для нее кластеров. У России были выявлены высокие показатели сравнительных преимуществ в 4-х категориях кластеров (нефте- и газопродукты, уголь, добыча металла, лесоматериалы), где страна входит в первую двадцатку государств по соответствующему показателю сравнительного преимущества.

На субкластерном уровне Россия имеет дополнительные преимущества за пределами указанных четырех категорий в таких областях, как сельскохозяйственная продукция (удобрения), неорганические химические вещества, ювелирные изделия (алмазы), пластмассы, железнодорожное оборудование. Здесь сравнительные преимущества существуют для более узкого ассортимента продукции. Все это – конкурентные позиции, на которые потенциально можно опираться.

Экспортный портфель России имеет существенные недостатки. Во-первых, почти отсутствуют связи между четырьмя кластерами, в которых Россия занимает сильные позиции – это ограничивает возможности взаимного дополнения этих кластеров и затрудняет создание подлинно уникального положения на мировом рынке. Во-вторых, четыре кластера имеют относительно слабые связи с другими, добыча металлов имеет значительные связи с тремя другими кластерами (аэрокосмические двигатели, автомобильные и производственные технологии), нефть и газ – с двумя (химическая продукция и пластик), а лесоматериалы связей с другими кластерами не имеют. Это ограничивает возможности расширения российского экспорта за счет освоения смежных кластеров, где могут быть использованы существующие навыки и компетенции.

Раскрыв свою экономику перед внешним рынком, Россия не добилась адекватных шагов от своих партнеров: ее экспорт относится к одному из самых дискриминируемых в мире. При этом необходимо отметить, что на фоне развития глобальной тенденции к тарифному «разоружению» все большее количество стран – участниц международного обмена применяют в отношении конкурирующего импорта имеющийся арсенал нетарифных защитных мер. Эта тенденция стала особенно развиваться особенно в последнее десятилетие [5].

Таблица 1

Количество инициированных расследований по применению ограничительных мер в международной торговле [5]

Годы	Антидемпинговые меры	Компенсационные меры	Защитные меры
1995	157	10	2
1997	243	16	3
1999	279	40	15
2001	330	27	53
2003	342	30	62
2005	356	32	78
2007	381	25	84

В отношении России наиболее часто применяются антидемпинговые меры. Наибольшее число возбужденных антидемпинговых процедур приходится на стальные изделия и металлы, и химическую продукцию, то есть товары, составляющие значительную часть отечественного экспорта. Характерной тенденцией последних лет стало расширение числа инициаторов применения ограничительных мер в отношении российского экспорта. В совокупности их применяют более двух десятков стран, при этом такая практика широко используется не только странами ЕС, США, но и такими государствами, как Индия и Китай, страны Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы и даже СНГ.

Антидемпинговые расследования, что особенно пагубно, проводятся не в отношении отдельных российских предприятий-нарушителей, а, как правило, наказывается вся отрасль. Тем самым страдают производители и экспортеры, не практиковавшие демпинг, а также вообще не поставлявшие товар на рынок конкретной страны, но которые могли бы это сделать в будущем.

Россия до последнего времени, несмотря на подписание соглашения с рядом торгово-экономических блоков, не смогла создать вокруг себя эффективно действующей зоны преференциальной торговли. В результате шанс использования интеграционного ресурса как фактора повышения национальной конкурентоспособности не был использован.

Членство в ВТО должно стать инструментом защиты национальных интересов России на мировых рынках и мощным внешним стимулом для решения вопросов, требующих урегулирования. Развитие российской экономики возможно лишь

при ориентации на жесткие требования мирового рынка, на завоевание в нем своих собственных новых ниш. В политическом плане курс на присоединение к ВТО разделяют и власть, и бизнес. Имеющийся научно-технологический и кадровый потенциал России до сих пор во многом не востребован, процесс адаптации нашей страны к глобальным тенденциям научно-технологической и промышленной интеграции находится на начальной стадии. Одна из причин – запаздывание в реформировании инновационной сферы, отсутствие комплексной внешнеэкономической политики, одним из направлений которой должна стать преференциальная поддержка разработчиков и производителей конкурентных на мировом рынке технологий, наукоемких товаров и услуг. Глобальные процессы интеграции и кооперации в сфере науки, технологий и наукоемких отраслей промышленности, новые правила игры на мировых рынках интеллектуальной собственности, наукоемких товаров и услуг в значительной степени формируются ВТО.

Таким образом, мы пришли к выводу о том, что торговая политика России является в определяющих отношениях пассивной и составляет неэффективную структуру экономики. Топливо-сырьевая специализация страны в международном разделении труда, приемлемая на небольшом

отрезке времени и при определенных условиях, до сих пор не эволюционировала в более развитые формы. **Существующая торговая политика** государства не направлена на повышение объема переработки природных ресурсов, что серьезно ограничивает возможности расширения российского присутствия на мировом рынке и ставит российскую экономику в жесткую зависимость от мировых цен на сырьевые товары. Для формирования диверсифицированной экономики, эффективной за счет развития инновационно-промышленных кластеров, необходима и инновационная торговая политика, осуществление которой возможно только в системе с промышленной, конкурентной формами инновационной экономической политики.

Список литературы

1. Быстров Г.М. Россия и ВТО: актуальные проблемы внешнеторговой политики. – Казань: Отечество, 2008. – 296 с.
2. Лист Ф. Национальная система политической экономики: Антология. – М.: Европа, 2005. – 392 с.
3. Кокшаров А., Сумленный С., Завадский М. Если это не протекционизм // Эксперт. – 2009. – № 15. – С. 15–23.
4. Институт стратегии и конкурентоспособности России. – URL: <http://data.isc.hbs.edu/iccp/index.jsp>
5. Центр по изучению вопросов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования-Global Trade Protection Report, 2001–2008. – URL: <http://www.regfortrade.ru>

В редакцию материал поступил 20.12.11

Ключевые слова: протекционизм; свобода торговли; внешнеторговая политика.
