

Анализ проблем совершенствования государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

Идрисова
Виттория Викторовна,
руководитель Центра фундаментальных
исследований Всероссийской академии
внешней торговли,
кандидат экономических наук
idrisova@iet.ru

Формирование Таможенного союза и Единого экономического пространства, продвижение на пути снятия барьеров для предпринимательства, более свободного движения факторов производства открывают новые рынки и создают уникальные возможности для развития бизнеса на рынках трех стран.

Суммарный рынок России, Казахстана и Беларуси сейчас — это около 500 млрд долл. розничного товарооборота, более 1 трлн долл. производимой промышленной продукции, около 100 млрд долл. продукции сельского хозяйства.

Расширяющийся масштаб объединяемых рынков трех стран создает возможности для поставок и создания производств транспортного и сельскохозяйственного машиностроения, производства металлургического оборудования. Россия при этом имеет наиболее привлекательные условия для развития существующих и размещения новых производств компаний с иностранным участием для организации поставок на рынки трех стран.

Расширяются рынки услуг, в том числе услуг в высокотехнологичных секторах, повышаются возможно-

Ключевые слова: Единое экономическое пространство (ЕЭП), интеграция, внешнеэкономическая политика (ВЭП), выработка и механизмы реализации внешнеэкономической политики.

Статья посвящена анализу проблем совершенствования государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в условиях перераспределения национальных и наднациональных компетенций в рамках Таможенного союза, Единого экономического пространства и оценке перспектив реализации проектов дальнейшей интеграции России в глобальную экономическую систему. В работе кратко обсуждены основные риски своевременности и полноты реализации соглашений в рамках ЕЭП, а также возможные перспективы реализации ОНВЭП Российской Федерации на текущем этапе в контексте интеграции России в глобальную экономическую систему.

Idrisova V.V. Analysis of possible ways to improve the state regulation of foreign trade activities in condition of creation of the Customs Union and the Common Economic Space

Key words: Common economic space, integration, foreign economic policy (FEP), development and mechanisms of implementation of foreign economic policy.

This article analyzes the problems of foreign economic policy improvement in terms of national and supranational competencies redistribution within the Customs Union and the Common Economic Space (CES), examines the prospects of Russia's further integration into global economic system. The paper briefly describes the main risks of timeliness and completeness of CES agreements implementation, as well as the possible prospects of Russian Federation ONVEP — key foreign economic policy directions — at the current stage of country's integration into the global economic system.

сти для участия российских компаний в выполнении государственных заказов для бюджетных систем Казахстана и Белоруссии по единым процедурам и на единых условиях доступа.

Согласно исследованиям российских экономистов углубление интеграционных процессов в рамках ТС — ЕЭП может уже в среднесрочной перспективе обеспечить для России и других стран — участниц объединения значимый макроэкономический эффект. По расчетам Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, проведенным еще до глобального экономического кризиса 2009 г., суммарный интеграционный эффект, измеряемый дополнительным производством валового внутреннего продукта, к 2015 г. составит примерно 400 млрд долл. То есть государства — участники Таможенного союза за счет интеграционного фактора получат в этом временном отрезке дополнительно около 15% прироста ВВП. Таким образом, речь идет о возможностях повышения в среднесрочной перспективе темпов экономического роста в 1,5–2 раза за счет восстановления кооперационных связей и общего экономического пространства.

Создание ТС и ЕЭП означает существенное снижение издержек, расширение масштабов производства и повышение конкурентоспособности объединяющихся в единую таможенную территорию и внутренний рынок национальных экономик.

Последние исследования экономической эффективности интеграционных процессов на постсоветском пространстве, сделанные на основе посткризисных статистических данных, подтверждают указанные выводы. Так, в опубликованном в 2012 г. докладе Центра интеграционных исследований Евразийского банка развития (ЕАБР) прогнозируется, что создание ЕЭП Россией, Казахстаном и Белоруссией окажет заметное положительное воздействие на их социально-экономическое развитие, способствуя глубоким структурным сдвигам в их экономике.

По оценке ЕАБР, суммарный выигрыш от образования ЕЭП за период 2011–2030 гг. может составить для России 632 млрд долл. (в ценах 2010 г.), для Казахстана — 106,6 млрд долл. и для Белоруссии — 170 млрд долл.

(консервативный прогноз, не предполагающий присоединение к ЕЭП Украины и других стран СНГ). Углубление интеграции внутри ЕЭП России, Казахстана и Белоруссии за счет развития торговых связей, кооперации производств и выравнивания технологического уровня развития приведет к тому, что к концу прогнозного периода совокупный годовой ВВП этих стран будет примерно на 2,5% больше, чем в условиях отсутствия интеграции.

В 2015 г. согласно прогнозу ВВП России увеличится дополнительно по сравнению с 2011 г. на 10 млрд долл., в 2020 г. — на 25 млрд и в 2030 г. — на 75 млрд долл.

Вместе с тем, по расчетам ЕАБР, наибольший макроэкономический эффект от проведения интеграционных мероприятий может получить Белоруссия, в структуре производства которой увеличится доля машиностроения и пищевой промышленности. В экономике Казахстана интеграционные процессы позволят получить дополнительный объем ВВП за счет сближения технологического уровня производства с другими членами ЕЭП, снижения его энергоемкости и материалоемкости.

Досконально просчитать в настоящее время все выгоды и риски от создания ЕЭП, а затем и Евразийского экономического союза, достаточно сложно. Вместе с тем важно подчеркнуть, что в странах — участницах интеграционных процессов на постсоветском пространстве и в особенности в национальных деловых кругах растет интерес к новым хозяйственным возможностям, которые открываются в ходе интеграционных мероприятий. Представители бизнеса в растущей степени ощущают при этом выгоды от появления нового объединенного рынка и роста его объема, от создания единой таможенной территории, от начавшихся процессов унификации цен на услуги, перетока рабочей силы и др., приспособляя эти выгоды к своим интересам и проявляя встречные инициативы. А это, в свою очередь, превращает экономическую интеграцию на постсоветском пространстве из процесса, инициированного «сверху», на политическом уровне, в неотъемлемую часть повседневной хозяйственной жизни участвующих в ней стран.

В современных условиях для России являются политически и экономически неприемлемыми варианты отказа от интеграции или стагнации интеграционного процесса («окапывания» на достигнутых рубежах) в рамках ТС — ЕЭП, формата ЕЭС и СНГ в целом. Вместо этого жизненно важные интересы нашей страны состоят в последовательном развитии интеграции вширь и вглубь с выходом в перспективе на создание общего евразийского экономического пространства от Атлантики до Тихого океана, что позволит обеспечить более устойчивую динамику социально-экономических показателей и существенно расширит потенциал для усиления экономических и геополитических позиций России в мире.

Главным риском для России, связанным с развитием интеграционных процессов в рамках ТС — ЕЭП, является неиспользование/недоиспользование российским бизнесом открывающихся новых возможностей предпринимательской деятельности на едином экономическом пространстве (что может быть связано с негибкостью корпоративных стратегий, их ориентированностью на дальнее зарубежье, отсутствием господдержки и ограничениями со стороны партнеров, другими факторами), а также ослабление позиций России в институциональной конкуренции (конкуренции юрисдикций), когда партнеры России по интеграции за счет лучшей работы своих служб и создания более благоприятного предпринимательского климата будут отвлекать деловую активность на себя (в том числе путем регистрации/перерегистрации российских компаний на территории стран-партнеров). Указанные риски уже реализуются, и необходимо осуществлять постоянный мониторинг в данной области.

В числе других рисков, вытекающих из развития интеграционных процессов в ТС — ЕЭП, наиболее значимыми для социально-экономического положения России являются следующие.

Неисполнение странами-партнерами принятых обязательств в области регулирования конкуренции и субсидирования экономики, что де-факто может привести к снижению конкурентоспособности российских

производителей на Едином экономическом пространстве (например, в случае сохранения высокого уровня субсидирования Белоруссией экспорта в Россию).

Нескоординированное развитие производительных сил и промышленной политики стран-партнеров, что в случае создания дублирующих производств может вести к усилению внутренней конкуренции на Едином экономическом пространстве, а также конкуренции между соответствующими производствами-дублерами на внешних рынках. Кроме того, для таких производств значительно снижается эффект экономии на масштабе, являющийся одним из ключевых факторов конкурентоспособности в современной экономике.

Невыполнение партнерами России по ТС — ЕЭП обязательств по достижению определенных макроэкономических и финансовых показателей, предусмотренных соглашениями по ЕЭП, что может повысить их уязвимость по отношению к внешним шокам и спровоцировать кризисные явления в экономике. В такой ситуации Россия во избежание дезинтеграционных процессов будет вынуждена предоставить партнеру (партнерам) стабилизационное финансирование. Помимо этого, в случае резкой девальвации национальных валют стран-партнеров возможно значительное увеличение поставок их продукции, повысившей свою ценовую конкурентоспособность, на российский рынок (как это имело место в 2011 г. под влиянием резкого обесценения белорусской валюты).

Несбалансированное развитие таможенной инфраструктуры в рамках единой таможенной территории стран — участниц ТС — ЕЭП, что может привести к ослаблению таможенного контроля на отдельных географических направлениях и проникновению на единую таможенную территорию (прежде всего на территорию России как главного импортера и крупнейшего рынка в ТС — ЕЭП) контрабандной и контрафактной продукции, «серого» импорта. Особенно значимым этот риск становится в случае возможного расширения ТС — ЕЭП, например при соединении Киргизии.

В случае присоединения к ТС — ЕЭП кого-либо из основных поставщиков рабо-

чей силы на пространстве СНГ, в первую очередь Киргизии и Таджикистана, реальными становятся риски неконтролируемого увеличения миграционного потока, что требует принятия дополнительных мер, включая меры правового характера, в рамках ТС — ЕЭП.

В интересах России создание программной и операционной базы деятельности Евразийской экономической комиссии в области выработки и реализации единой торговой политики. Для этого в том числе необходимо осуществить следующее:

— разработать Основные направления торговой политики стран — участниц ТС — ЕЭП;

— унифицировать торговые режимы, применяемые членами ТС в отношении третьих стран;

— создать Рабочую группу по устранению барьеров во взаимной торговле стран — участниц ТС;

— создать систему консультаций профильных органов ЕЭК с экспертами из стран-членов в процессе подготовки (оценки целесообразности) и ведения переговоров о заключении преференциальных торговых соглашений с третьими странами;

— разработать план действий по международному позиционированию Таможенного союза и Евразийской экономической комиссии, укреплению ее правосубъектности в международных экономических отношениях и в правовых отношениях по вопросам регулирования внешней торговли в рамках Таможенного союза.

Прежде всего правосубъектность и компетенция Евразийской экономической комиссии напрямую связана с присоединением, помимо России, Белоруссии и Казахстана к ВТО. Как представляется, Казахстан близко подошел к этому. Что же касается Белоруссии, то ее присоединение к ВТО тормозят как экономические, так и внешнеполитические факторы. Решение этих проблем — непростая задача и выходит за рамки компетенции ВТО. Решение во многом зависит от движения Белоруссии по пути экономических реформ, а также внешне- и внутривнутриполитиче-

ского курса Правительства Белоруссии. Однако только присоединение всех трех участников Таможенного союза к ВТО позволит начать позиционировать Таможенный союз в качестве торгового блока в рамках ВТО и усилит международное значение органов Таможенного союза. Второе условие движения по пути усиления роли Таможенного союза в международных отношениях — это консолидация взаимных экономических связей его участников, увеличение взаимной торговли товарами и услугами, потоков капитала и усиление роли институтов и инструментов развития внутрирегиональной торговли.

При подготовке плана мероприятий по международному позиционированию органов Таможенного союза полезно обратиться к практике Евросоюза. Как известно, более чем пятидесятилетняя практика Евросоюза методом проб и ошибок создала довольно совершенную систему деятельности Комиссии Евросоюза. Евросоюз имеет право заключать торговые договоры, правовое содержание которых полностью соответствует действующей международной практике, без каких-либо изъятий и исключений. Комиссия Евросоюза наделена правом издавать правовые акты прямого действия¹. В рамках Евросоюза издаются директивы, которые носят обязательный характер в отношении государств, к которым они обращены. Директивы, в частности, активно используются для унификации и гармонизации таможенного законодательства ЕС. Решения — это акты индивидуального характера. Они обращены к конкретным государствам-членам и отдельным крупным юридическим лицам. Решения суда ЕС носят характер судебного прецедента и являются обязательными при вынесении решений судебными органами государств-членов. Как представляется, Евразийская экономическая комиссия должна серьезно изучить сложившуюся систему принятия решений в ЕС и многое перенести в свою практику.

Международное позиционирование и укрепление наднациональных функций Евразийской экономической комиссии — это взаимообусловленные и взаимоподдержи-

¹ См.: Регламент Совета № 2913/92 от 12 декабря 1992 г., вводящий в действие Таможенный кодекс Евросоюза.

вающие процессы. Несомненно, что укрепление наднационального характера Евразийской экономической комиссии должно развиваться путем замены многочисленных национальных правовых актов в сфере государственного регулирования внешней торговли немногими унифицированными и консолидированными правовыми актами, определяющими полномочия Комиссии в этой области. Одновременно это будет означать формирование права Комиссии подписывать и быть стороной международных договоров. Евразийская экономическая комиссия сможет выступать стороной международных переговоров о заключении договоров только в том случае, если она будет наделена необходимыми достаточно полными наднациональными правами. Только это сделает Комиссию правосубъектной и даст ей возможность подписывать международные документы в качестве одной из сторон этих документов.

Международная практика вряд ли признает право Комиссии вести переговоры совместно с государствами — членами Таможенного союза. Такая формула, как «Комиссия (или Коллегия Комиссии) плюс государства — члены Таможенного союза — участники переговоров», вряд ли будет принята другой или другими сторонами переговоров.

Важнейшим направлением работы по совершенствованию внешнеторгового регулирования в рамках ТС является совершенствование наднационального таможенного законодательства.

Основное направление развития таможенного законодательства во всех странах мира (и в первую очередь в странах — членах ВТО) — это упрощение и модернизация правовых норм, снятие бюрократических рогаток и устранение коррупционной составляющей этого законодательства. Главная задача при этом — решительное сокращение времени, уходящего на таможенные процедуры, четкий алгоритм действий таможенных чиновников, устраняющий возможность произвольного толкования норм таможенного законодательства. Современная таможенная практика построена таким образом, что время нахождения товаров

под таможенным оформлением исчисляется уже не днями, а часами (часто и минутами). Повсеместно используется система электронного декларирования, электронного документооборота и электронного хранения и обработки данных. Эффективность современного таможенного законодательства измеряется критериями, которые содержатся в Конвенции Киото, в правовых документах ВТО и Всемирной таможенной организации. В ходе многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО подготовлен проект международного соглашения об упрощении таможенных процедур, положения которого уже находят место в действующем таможенном законодательстве многих стран.

С рассмотренных позиций необходимо дальнейшее совершенствование ТК ТС, который в нынешнем виде содержит много противоречий и большое число отсылочных норм. Среди возможных предложений:

- инвентаризация ТК ТС с привлечением экспертного сообщества на предмет его соответствия задачам модернизации таможенного законодательства, упрощения и облегчения ведения внешнеторговых операций бизнесом;

- четкое ограничение для таможенных органов возможностей продления сроков выпуска товаров и требования дополнительных документов в процессе таможенного оформления;

- уравнивание в правовом поле возможностей предоставления таможенных документов в бумажной или электронной форме, что откроет дорогу электронному декларированию;

- введение нормы, устанавливающей, что любое лицо имеет право уплатить таможенные пошлины и налоги на товары, перемещаемые через таможенную границу.

Другие направления деятельности, связанные с обеспечением выполнения Таможенным союзом регулирующих функций в сфере внешней торговли, включают:

- кодификацию законодательства Таможенного союза;

- совершенствование механизма подготовки, согласования и принятия решений по вопросам регулирования внешней тор-

говли, находящимся в компетенции Таможенного союза;

— создание системы мониторинга исполнения таможенного законодательства Таможенного союза в части единообразного применения таможенных процедур (режимов) на единой таможенной территории и минимизации издержек субъектов внешнеторговой деятельности, связанных с осуществлением таможенных процедур;

— формирование унифицированного правового поля в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер;

— создание интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли стран — участниц Таможенного союза.

Особое значение имеет обеспечение применения и совершенствования механизма разрешения споров с участием хозяйствующих субъектов в рамках Таможенного союза на базе Суда ЕвразЭС.

Важнейшим аспектом деятельности РФ в органах ТС становится продвижение новых подходов к формированию и реализации таможенно-тарифной политики с учетом курса на модернизацию и инновационно-ориентированное развитие экономик стран-участниц. Речь идет, в частности, о том, что в рамках политики модернизации и поддержки инновационного бизнеса в России появляется все большее число инновационных компаний (в сфере ИКТ, нано- и биотехнологий, др.), начинающих выпускать высокотехнологичную продукцию, аналоги которой традиционно импортировались (растущее число таких примеров наблюдается в наноиндустрии). Для возмещения значительных первоначальных затрат на НИОКР и запуск производства указанные компании нуждаются в емком и стабильном рынке сбыта. Поэтому сохранение очень высокой доли импорта на многих высокотехнологичных направлениях является серьезным (практически непреодолимым) препятствием для подобных компаний. Решить эту проблему можно путем повышения тарифов, детализации товарных кодов, применения защитных мер (при наличии оснований). Однако такие решения должны быть согласованы всеми участниками

ми ТС, что, как показывает практика, является очень непростым делом.

В последние годы, включая 2011 г., Правительство РФ рассматривает и утверждает Основные направления таможенно-тарифной политики РФ на среднесрочную перспективу. В современных условиях целесообразно, по-видимому, привлечь к разработке данного документа партнеров по ТС, что позволит заранее договориться об основных принципах и направлениях таможенно-тарифной политики объединения. Это впоследствии облегчит принятие Комиссией ТС решений по конкретным вопросам защиты интересов производителей из стран ТС средствами таможенно-тарифной политики.

Основные блоки общей таможенно-тарифной политики стран ТС могут включать:

- совершенствование структуры и инструментов импортного таможенного тарифа путем:

— корректировки ставок ввозного таможенного тарифа на готовые изделия, оборудование, сырье и комплектующие, направленной на эскалацию таможенного тарифа в целях повышения конкурентоспособности российской готовой продукции, стимулирования импортозамещения и рационализации структуры ввоза; повышение конкурентоспособности отдельных секторов отечественной промышленности и сельскохозяйственного производства; локализацию обрабатывающих производств зарубежных компаний на территории Российской Федерации, стимулирование иных форм притока иностранных инвестиций в рамках реализации приоритетных направлений модернизации; повышение экономической доступности иностранных технологий и ноу-хау, высокотехнологичного оборудования и комплектующих в целях повышения технического и технологического уровня отечественного производства;

— детализации кодов ТН ВЭД ТС для выделения инновационных, а также чувствительных к импорту подсубпозиций в целях адресной защиты внутреннего рынка и стимулирования развития импортозамещающего производства;

- совершенствование системы льгот и преференций во внешней торговле с учетом обязательств, принятых в ходе присоединения к ВТО;

- совершенствование применения специальных мер защиты внутреннего рынка путем:

- совершенствования механизма согласования применения защитных мер в условиях передачи соответствующих полномочий на уровень ТС;

- создания системы мониторинга рыночной ситуации в чувствительных секторах

в целях своевременного инициирования расследований и принятия специальных мер защиты внутреннего рынка;

- совершенствования механизма взаимодействия с бизнесом и регионами в вопросах инициирования и проведения расследований;

- рационализация функций лицензирования и выдачи других разрешительных документов на осуществление экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров и на реэкспорт в целях снятия избыточных барьеров для участников внешней торговли. ^А