

ЭКОНОМИКА РОССИИ

ЭВОЛЮЦИЯ ПРИОРИТЕТОВ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ (2000—2010 ГГ.)

Я.А. Войтешонок

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Дан анализ приоритетов внешнеэкономической политики России в период с 2000 по 2010 гг. Исследование проводилось на основе изучения Концепции внешней политики Российской Федерации 2000 и 2008 гг., комплексных программ социально-экономического развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу за исследуемый период. Роль и значение внешнеэкономической политики усиливаются. Эволюционируют и ее цели, становясь более амбициозными. Это обусловлено в частности освобождением России от долговой зависимости от МВФ и возможностью самостоятельно определять приоритеты своей экономической политики. Укрепляется идея необходимости формирования целостной системы поддержки экспорта; усиливаются протекционистские тенденции во внешнеэкономической политике в целом, что во многом продиктовано целью модернизации экономики.

Ключевые слова: внешнеэкономическая политика, приоритеты, эволюция, социально-экономическое развитие.

Переход России от плановой экономики к открытой рыночной системе хозяйствования совпал по времени с глобализацией мировой экономической системы, усилением специализации и международного разделения труда. Российская экономика становится все более зависимой от состояния мировых рынков товаров, услуг и капиталов. Однако Россия зачастую ведет себя на международных рынках как пассивный участник, принимающий правила игры, реагирующий на инициативы других стран и не пытающийся предлагать собственные решения и проводить активную политику. Продолжение такой политики может повлечь за собой не только угрозу дальнейшего сохранения позиций России как сырьевого экспортера, но и снижение темпов экономического развития.

Новые тенденции в развитии мировой экономики и внешнеэкономических отношений России обуславливают необходимость пересмотра и адаптации к сложившимся условиям внешнеэкономической политики страны.

Вопросы развития внешнеэкономической политики и внешнеэкономического комплекса Российской Федерации затрагивались в работах многих российских

ученых. Проблемы разработки внешнеэкономической стратегии России рассматривают А.Н. Спартак, В.П. Оболенский [1]; С.А. Ситарян анализирует внешнеэкономические связи России в условиях глобализации и регионализации, делая акцент на подготовке долгосрочных сценариев развития внешнеэкономической стратегии России [2]; И.Д. Иванов основное внимание уделяет анализу воздействия внешнеэкономической деятельности непосредственно на процессы производства в стране, экспорт и импорт, конкуренцию [3]. Различные аспекты развития внешнеэкономической политики РФ освещаются и в работах преподавателей экономического факультета Российского университета дружбы народов Н.А. Волгиной [4], Н.В. Дюжевой [5].

Однако исторический аспект данной темы, а именно эволюция и изменение приоритетов внешнеэкономической политики России остается неизученным. Он является предметом исследования настоящей статьи.

Под внешнеэкономической политикой (ВЭП) государства принято понимать систему государственных мер, направленных на развитие и регулирование экономических отношений с зарубежными странами. Особенностью ВЭП является ее двойственная природа. С одной стороны, ВЭП — важнейшее звено внешней политики государства. Так, зачастую формирование внешней политики и внешнеполитических задач происходит главным образом исходя из требований ВЭП и важные политические решения и инициативы являются следствием внешнеэкономических приоритетов. С другой стороны, ВЭП — важная составляющая социально-экономической политики. ВЭП оказывает существенное влияние на содержание и темпы реализации внутренней социально-экономической политики (результаты внешнеэкономической политики реально воздействуют на структуру и динамику инвестиций, темпы и эффективность производства и пр.), а также служит достижению ее ключевых целей и задач.

Для целей настоящего исследования под приоритетами ВЭП понимаются стратегические задачи во внешнеэкономической сфере, сформулированные в официальных государственных документах.

Учитывая названные особенности, постараемся проследить, как же изменялась внешнеэкономическая политика нашей страны в последнее десятилетие. Внешнеэкономическая политика регулируется законодательной базой. В связи с этим важно учитывать то, в каких исторических и экономических условиях разрабатывались те или иные нормативно-правовые акты и конкретные внешнеэкономические меры. Поэтому, прежде чем перейти к анализу документов, рассмотрим исторический «фон» десятилетия преобразований, предшествовавшего рассматриваемому периоду.

Особенности внешнеэкономической политики России в переходное десятилетие до начала 2000-х гг. Распад Советского Союза (1991 г.) и образование на его территории суверенных государств поставили перед Россией задачу создания системы регулирования внешнеэкономических связей. В 1991 году начинается либерализация внешней торговли. Указом Президента России «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» всем предприятиям независимо от форм собственности предоставляется право участия

во внешнеэкономической деятельности. В течение 1991—1999 гг. был принят целый ряд законодательных актов, призванных создать систему регулирования внешнеэкономических связей России. Федеральным собранием РФ были приняты Таможенный кодекс РФ (1993 г.), законы «О таможенном тарифе» (1993 г.), «О валютном регулировании и валютном контроле» (1992 г.), «Об иностранных инвестициях в РСФСР» (1991 г.), «О налоге на добавленную стоимость» (1991 г.), «Об акцизах» (1991 г.); федеральные законы «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (1995 г.), «О мерах по защите интересов Российской Федерации при осуществлении торговли товарами» (1998 г.), «Об экспортном контроле» (1999 г.) и ряд других.

В начале 90-х гг. Правительство РФ активно субсидировало импорт. По оценкам Мирового банка, размер импортных субсидий составлял от 10 до 25% ВВП, а ущерб от их использования достигал 10% ВВП [6]. Регулирование экспорта в первой половине 1990-х гг. в основном осуществлялось с помощью квот и лицензий. Однако уже к 1995 г. экспортный режим постепенно либерализовался. Так, если в 1992—1993 гг. вывозные пошлины охватывали практически $\frac{3}{4}$ всей номенклатуры российского экспорта, то через три года перечень товаров, которые облагались экспортными пошлинами, существенно сократился с 97 до 27 товарных групп.

Особо необходимо отметить, что одним из факторов, способствовавших либерализации внешней торговли России в 1990-х гг., стало начало сотрудничества с Международным валютным фондом (МВФ) по получению стабилизационных кредитов, выдача которых, как известно, была обусловлена требованиями принятия соответствующих либерализационных мер в экономике. Первый кредит Россия получила в 1991 г., а полностью расплатиться с кредиторами удалось лишь в 2005 г., спустя более чем 13 лет.

Что касается разработанных и принятых в тот период законодательных актов, то абсолютное их большинство не являлись законами прямого действия, т.е. для их практического использования потребовалось издание ряда дополнительных инструкций и постановлений различных государственных органов. Кроме того, начавшиеся переговоры о вступлении России во Всемирную торговую организацию (ВТО) выявили многочисленные несоответствия и даже противоречия с действующими в ней правилами.

В конце 1990-х гг. общие тенденции развития внешней торговли России характеризовались исчерпанием возможностей экстенсивного роста объемов экспорта и импорта. Так, 1996 г. был последним удачным годом для российского экспорта благодаря высоким мировым ценам на нефть. В 1997—1998 годах стоимостные объемы российского экспорта сокращались. В 1997 году был отмечен стремительный рост импортных поставок и степень насыщения импортной продукцией внутреннего рынка и особенно розничного товарооборота достигла предела. Импортная зависимость по некоторым позициям приблизилась к 100%. Это в первую очередь относится к продукции так называемого замещающего ассортимента, которая фактически вытеснила аналогичные отечественные изделия из рознич-

ной торговли. В России в 1998 г. впервые за предшествующие пять лет наблюдалось падение объемов внешнеторгового оборота в условиях ухудшения мировой конъюнктуры (особенно падение цен на энергоносители) и на фоне последствий финансового кризиса в России.

Во многом данные негативные факторы и обусловили необходимость пересмотра внешнеэкономической политики государства, выработки новых ее форм и методов. Кроме того, после августовского кризиса 1998 г. наметились и новые позитивные тенденции в развитии российской экономики, также требовавшие новых усилий по совершенствованию государственной политики во внешнеэкономической сфере.

Поскольку, как нам уже известно, вопросы внешнеэкономической политики непосредственно взаимосвязаны с внешней и социально-экономической политикой государства, далее проанализируем в хронологическом порядке основополагающие документы именно в этих сферах государственной политики с учетом их внешнеэкономической составляющей.

Особенности внешней политики Российской Федерации в 2000—2010 гг.

В 2000 году была утверждена Концепция внешней политики Российской Федерации (Концепция-2000) [7], представляющая собой систему взглядов на содержание и основные направления внешнеполитической деятельности России. Положения данного документа получили дальнейшее развитие в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной в 2008 г. (Концепция-2008) [8].

В начале десятилетия основной целью внешней политики (ВП) России признавалось создание благоприятных внешних условий для развития России и подъема ее экономики. Главными приоритетами ВП Российской Федерации в сфере международных экономических отношений являлось: обеспечение благоприятных внешних условий для формирования в стране экономики рыночного типа, содействие расширению отечественного экспорта и рационализации импорта в страну, противодействие дискриминации отечественных производителей и экспортеров, содействие привлечению иностранных инвестиций в приоритетные сектора экономики и др.

В 2008 году с принятием Концепции-2008 несколько изменяются и приоритеты ВП, хотя в целом можно говорить о преемственности основных положений изучаемых документов. Так, основной целью ВП становится не просто развитие и подъем экономики, а ее модернизация, переход на инновационный путь развития, ставится задача привлечения иностранных инвестиций именно в наукоемкие отрасли отечественной экономики. Кроме того, декларируется, что интеграция в мировую экономику должна проходить с учетом необходимости обеспечения не только экономической, но и энергетической и продовольственной безопасности страны. При этом среди приоритетов развития внешнеэкономической политики, безусловно, присутствует и диверсификация российского экспорта, особое внимание уделяется также и вопросу развития, модернизации и наращивания потенциала топливно-энергетического сектора.

Особенности социально-экономической политики России в 2000—2010 гг.

Основой реализации государственных мер в сфере социально-экономического раз-

вития России в последнее десятилетие был целый ряд комплексных программ развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу [9—11], планы действий по их реализации, а также планы действий по реализации посланий Президента РФ. Выработка среднесрочных программ развития в рассматриваемый период осуществлялась на основе Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (2000—2010 гг.) [12], так называемой Программы Грефа. Следующим документом, определяющим долгосрочные перспективы и приоритеты социально-экономического развития России, стала утвержденная в 2008 г. распоряжением Правительства РФ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. [13].

В 2000 году ключевой долгосрочной целью социально-экономической политики было восстановление экономической и политической роли страны в мировом сообществе через модернизацию. Приоритетные направления внешнеэкономической политики определялись следующим образом: обеспечение наилучших условий доступа российских товаров, услуг и рабочей силы на мировые рынки и разумного уровня защиты внутреннего рынка товаров, услуг и рабочей силы; обеспечение благоприятных внешних платежных позиций; обеспечение безопасности государства, а также прав и безопасности потребителей и др. В таможенно-тарифной сфере основным инструментом защиты внутреннего рынка должны стать меры, направленные прежде всего на формирование здоровых и разумных условий конкуренции, поскольку защитная функция тарифных методов считалась сильно преувеличенной и на практике малоэффективной. В сфере поддержки экспорта речь шла лишь о точечной поддержке структурных изменений российского экспорта, которая должна быть сконцентрирована на тех секторах экономики, которые обладают реальной или потенциальной конкурентоспособностью. К таким секторам относились авиастроение, услуги по коммерческим космическим запускам, а также некоторые другие науко- и капиталоемкие производства.

В 2008 году с принятием нового документа, определяющего долгосрочные перспективы и приоритеты социально-экономического развития России до 2020 г., в этой сфере произошли следующие изменения. В предшествующем документе вопросу развития государственной внешнеэкономической политики уделено крайне мало внимания. Данный раздел занимает заключительное положение и уместился на двух страницах (из более чем 200) печатного текста, в то время как в Концепции-2008 данному направлению посвящен отдельный обширный раздел и ВЭП определяется как один из важнейших факторов социально-экономического развития, инновационного обновления и повышения конкурентоспособности экономики России, а также решения ключевых социальных задач.

Необходимость модернизации и диверсификации российской экономики была обозначена еще 10 лет назад, с середины 2000-х гг. особо выделяется задача развития инноваций. Однако только сегодня особо отмечается необходимость развития также и базовых секторов российской экономики (энергетики, транспорта, аграрного сектора, переработки природных ресурсов). Предполагается, что диверсифи-

кация и интенсивное развитие высокотехнологичных отраслей будет осуществляться за счет преимущественного использования продукции российского машиностроения и металлургии. Безусловно, реализация данного принципа может сформировать условия для системного и пропорционального развития российской экономики и обеспечения технологической безопасности страны.

Отсюда вытекают и задачи внешнеэкономической политики. Если раньше основные задачи состояли в обеспечении наилучших условий для доступа российских товаров, услуг и рабочей силы на мировые рынки, то сегодня задачи становятся более конкретными: обеспечение ведущих позиций России и на мировых рынках высокотехнологичных товаров услуг в соответствии с ее специализацией в глобальной научно-технологической сфере. Сегодня приоритетные сектора определены более конкретно: авиационная и ракетно-космическая промышленность, судостроение, радиоэлектронная промышленность, атомный энергопромышленный комплекс, энергетическое машиностроение, информационно-коммуникационные технологии. Это позволит разрабатывать более четкие, конкретные и целенаправленные меры поддержки этих отраслей как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Одним из приоритетов ВЭП является также создание в России международного финансового центра и развитие сектора финансовых услуг, а также превращение рубля в региональную резервную валюту, расширение использования рубля во внешнеторговом обороте.

В области таможенно-тарифной политики также налицо довольно существенные изменения. Если в начале исследуемого периода основным инструментом защиты внутреннего рынка должны были стать меры, направленные прежде всего на формирование здоровых и разумных условий конкуренции, а защитная функция тарифных методов признавалась сильно преувеличенной и неэффективной, то сегодня ситуация кардинально изменилась. Таможенный тариф рассматривается уже не только как средство рационализации импорта, снижения издержек производителей, но и как инструмент стимулирования организации производства конкурентоспособной готовой продукции на территории России (с помощью корректировки ввозных пошлин на технику и оборудование, аналоги которой производятся в России).

В таможенно-тарифной политике России очевидна тенденция к более активному использованию мер тарифного и нетарифного регулирования, что свидетельствует об усилении протекционистских тенденций во внешнеэкономической политике в целом. Так, в соответствии с Основными направлениями таможенно-тарифной политики российская внешнеторговая политика до 2013 г. в отношении импорта будет формироваться «исходя из принципа эскалации таможенного тарифа» [14]. Фактически это означает, что Россия открыто объявляет протекционизм основой отношений с зарубежными партнерами. В приложении к Основным направлениям говорится, что протекционизм необходим для защиты секторов экономики со средней степенью конкурентоспособности. В высококонкурентных секторах тарифы будут повышаться лишь при недобросовестной конкуренции, а в низкоконкурентом — в ряде отраслей, которые обладают особой государственной и социальной значимостью, например в аграрной.

В сфере развития и поддержки экспорта, помимо обеспечения поддержки российского экспорта промышленной продукции, в том числе путем субсидирования процентных ставок по кредитам и использования механизмов предоставления гарантий, намечается создание системы государственной поддержки экспорта, аналогичной сложившейся в странах — членах ВТО.

Кроме того, признается также необходимость приведения всей институциональной системы государственной внешнеэкономической политики Российской Федерации в соответствие с потребностями российских участников внешнеэкономической деятельности с учетом мировой практики.

Проведенный анализ позволяет нам сделать следующие выводы в отношении тенденций развития и эволюции внешнеэкономической политики России за последнее десятилетие.

В целом, можно говорить о признании роли и постепенном повышении значения ВЭП в социально-экономическом развитии государства. Об этом свидетельствует в том числе тот факт, что впервые в новейшей истории России был разработан и принят на государственном уровне отдельный документ (тем самым подчеркивается особая роль ВЭП), определяющий ключевые приоритеты и параметры внешнеэкономической политики государства на долгосрочную перспективу — Основные направления внешнеэкономической политики Российской Федерации до 2020 г. [15].

Изменилась не только роль ВЭП, но и ее цели. Если в начале десятилетия основной целью были развитие и подъем экономики, то сегодня задача состоит в ее модернизации и переходе на инновационный путь развития. Россия должна остаться мировым лидером в энергетическом секторе, добыче и переработке сырья, при этом должна быть создана конкурентоспособная экономика высоких технологий. Появилась также и абсолютно новая задача — создание в России международного финансового центра. Хотя эти перспективы и вызывают справедливые скептические замечания, у России, безусловно, имеются определенные предпосылки для его развития.

В вопросе развития экспорта очевидна тенденция к постепенному укреплению идеи формирования целостной системы поддержки экспорта — начиная с организации системы государственного страхования и создания системы внешне-торговой информации в 2002 г. и заканчивая созданием комплексной системы государственной поддержки экспорта и модернизации всей институциональной системы ВЭП.

В таможенно-тарифной политике России очевидны постепенные тенденции к более активному использованию мер тарифного и нетарифного регулирования и усилению протекционистских тенденций во внешнеэкономической политике в целом.

Ключевая задача ВЭП заключается в создании условий для максимального использования внешнеэкономических факторов в интересах успешного социально-экономического развития нашей страны. В связи с этим приоритеты ВЭП России изменялись в рассматриваемый период сообразно целям социально-эконо-

мического развития всей страны. Так, если в начале 2000-х гг. перед страной стояла задача восстановления экономической и политической роли страны в международном сообществе, то сегодня ставится более амбициозная задача — достижение такого уровня экономического и социального развития, который соответствовал бы статусу России как ведущей мировой державы XXI в., на который Россия претендует. Данный факт обуславливается, в частности, освобождением от долговой зависимости России от МВФ и возможностью самостоятельно определять приоритеты своей экономической политики.

В завершение хотелось бы отметить следующее. В январе 2011 г. Правительством РФ было принято решение о необходимости внесения корректив в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г. (разработанную в 2008 г.), поскольку России нужна модель роста, учитывающая современные посткризисные реалии, поэтому вполне закономерна и дальнейшая трансформация целей, задач и приоритетов ВЭП.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Спартак А.Н., Оболенский В.П.* Тезисы доклада на заседании Ученого совета ИМЭМО РАН «Внешнеэкономическая стратегия России в условиях глобализации».
- [2] Долгосрочные сценарии внешнеэкономической стратегии России / Под ред. С.А. Ситаряна. — М.: Либроком, 2009.
- [3] *Иванов И.Д.* Внешнеэкономический комплекс России: взгляд изнутри. — М.: Русь-Олимп, 2009.
- [4] *Волгина Н.А.* Промышленная политика в автомобилестроении России: возможности для его интернационализации // *Сегодня и завтра российской экономики.* — 2009. — № 6. — С. 178—182.
- [5] *Дюжева Н.В.* Формирование институциональной системы поддержки экспорта промышленной продукции и услуг в Российской Федерации: Материалы IX Международной научно-практической конференции «Страны с развивающимися рынками в условиях глобализации». — М.: Изд-во РУДН.
- [6] World Bank. Russia: Joining the World Economy, Report No. 12108-RU. — Washington DC: The World Bank, 1993.
- [7] Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 28 июня 2000 г. // *Российская газета.* — № 13. — 11 июля 2000 г.
- [8] Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 12 июля 2008 г. URL: <http://rg.ru/2008/05/26/koncepciya-dok>
- [9] Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 годы). Утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-п. URL: http://www.rg.ru/oficial/doc/raspor_rf/910_p_all.shtml
- [10] Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы). Утв. распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-п. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/2004/Budgeting/Federal/Npd/Budgetlaws/1163r15082003/1163r15082003000.htm>
- [11] Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы). Утв. распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-п. URL: <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=11248>.
- [12] Основные направления социально-экономической политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу (2000—2010 годы). URL: http://www.csr.ru/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=11%3A-2010-7Itemid=202&lang=ru

- [13] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства РФ № 1662-р от 17 ноября 2008 г. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008-n1662_red_08/08/2009
- [14] Основные направления таможенно-тарифной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/regulation/doc20100407_06
- [15] Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 г. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/direction_politic/doc20081225_01
- [16] Конституция Российской Федерации // Российская газета. — № 7. — 21 января 2009 г.

RUSSIAN FEDERATION FOREIGN ECONOMIC POLICY PRIORITIES EVOLUTION (2000—2010)

Y.A. Voyteshonok

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The aim of the present article is to study the evolution and development of RF foreign economic policy priorities in 2000—2010. The study is based on RF Foreign Policy Conception (2000, 2008) and integrated development programs' analysis. Foreign economic policy role is strengthening and its goals are evolving and becoming more ambitious. This became possible mostly due to RF reliance of IMF credits and emerged ability to determine its own economic development priorities. Integral export support system is forming along with strengthening of protectionism trends in respond to RF economic modernization and innovation development.

Key words: foreign economic policy, priorities, evolution, social-economic development.