

Некоторые вопросы совершенствования регулирования внешнеэкономической деятельности в России

Статья посвящена вопросам совершенствования институциональной структуры регулирования внешнеэкономической деятельности в России, в первую очередь ее национальной составляющей. Обосновывается необходимость обеспечения взаимной согласованности всех элементов системы и ориентации на конечные результаты. Рассмотрены принятые в последнее время нормативные правовые акты, концептуальные и программные документы; проведен анализ их реализации в отдельных видах ВЭД.

Ключевые слова: регулирование внешнеэкономической деятельности, государственная программа, приоритетный проект.

В соответствии с законодательством РФ под внешнеэкономической деятельностью (ВЭД) понимается внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них)¹.

ВЭД – весьма сложное и многоаспектное явление, включающее в себя различные формы и направления международного обмена коммерческих, некоммерческих, государственных организаций и компаний различных регионов, отраслей и секторов экономики.

Регулирование ВЭД значительно отличается для разных ее направлений, видов и участников. На современном этапе оно осуществляется в России в первую очередь государством, с участием общественных и бизнес-структур, а также «с учетом передачи растущего объема полномочий на уровень Евразийского экономического союза»².

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности представляет собой правовые, административные и экономические (в том числе налоговые, финансовые) и другие меры, направленные на создание для субъектов ВЭД благоприятных условий, обеспечивающих максимально возможную реализацию внешнеэкономической политики.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее – Концепция-2020) содержится следующее определение: «Целью внешнеэкономической политики в долгосрочной перспективе является создание условий для достижения лидирующих позиций России в мировой экономике на основе эффективного участия в мировом разделении труда и повышения глобальной конкурентоспособности ее национального хозяйства»³.

Среди сформулированных в Концепции-2020 основных принципов российской внешнеэкономической политики выделим следующие: ее обусловленность целевыми ориентирами и приоритетными направлениями внутренней экономической политики; активное обеспечение реализации национальных интересов во внешнеэкономической сфере, включая поддержку экспорта и прямых инвестиций российских компаний за рубежом, защиту интересов российского бизнеса в случае дискриминации или нарушения его прав; расширение участия предпринимательского сообщества в выработке и реализации внешнеэкономической политики⁴.

Для осуществления этой политики создана и постоянно совершенствуется система регулирования ВЭД. Ее институциональную структуру мы рассматриваем как совокупность государственных, негосударственных, международных институтов и принимаемых ими актов, регулирующих деятельность непосредственных субъектов ВЭД. Исходя из этого определения, данная структура состоит из двух частей: национальной (внутригосударственной) и внешней, международной, которая функционирует с использованием экономической дипломатии в широком смысле⁵.

Во второй части институциональной структуры регулирования ВЭД государственные институты, включая российские представительства в странах и международных экономических организациях, во взаимодействии с отечественными общественными и бизнес-структурами обеспечивают национальные интересы путем международных согласований и заключения договоров с иностранными партнерами. Нормы международных договоров имплементируются, в соответствии с российским законодательством, в национальное право и становятся обязательными для исполнения всеми

хозяйствующими субъектами, участвующими в ВЭД, определяют «внешнюю среду» для коммерческих контрактов с иностранными партнерами.

В настоящей статье основное внимание уделено первой составляющей системы регулирования ВЭД – национальной, прежде всего последним изменениям в нормативных правовых актах, концептуальных и программных документах, а также некоторым организационным формам поддержки ВЭД компаний.

Система регулирования ВЭД во многом влияет на динамику, объемы, структуру и географические направления внешнеэкономических связей страны.

Функции высших органов власти в сфере внешнеэкономической политики и регулирования внешнеэкономической деятельности определяются Конституцией России. Полномочия правительства конкретизированы в соответствующем законе. Основными органами исполнительной власти, регулирующими ВЭД на федеральном уровне, являются Министерство экономического развития, Министерство иностранных дел, Министерство промышленности и торговли и ряд других.

Главным законодательным актом, определяющим нормы регулирования ВЭД в России, является Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Среди важнейших принципов государственного регулирования ВЭД названы: единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности; единство применения методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности на всей территории страны⁶.

Одним из обязательных условий эффективного функционирования системы регулирования ВЭД является взаимная согласованность всех ее звеньев, в том числе нормативных правовых актов и программных документов. Кроме того, необходимо доводить до конечного результата как можно большее количество проектов в сфере ВЭД. Узковедомственный подход, ориентированный на выполнение только отдельных этапов реализации целей, недопустим.

Основные положения внешнеэкономической политики страны сформулированы в документах общегосударственного уровня, в первую очередь в Концепции внешней политики РФ, которая периодически обновляется.

Особое значение для рассматриваемой сферы представляет раздел «Международное экономическое и экологическое сотрудничество» новой Концепции внешней политики Российской Федерации 2016 г.

Концепция-2020 содержит разделы, посвященные развитию мировой экономики, внешнеэкономических связей страны, регулированию ВЭД.

Для воплощения в жизнь внешнеэкономической политики, определения задач отдельных звеньев регулирования ВЭД требуется ее поэтапная конкретизация в документах более низкого иерархического уровня, учитывающих особенности каждой отрасли и направления ВЭД, конкретных видов субъектов международного обмена.

Наряду с отдельными разделами о ВЭД в общенациональных долгосрочных документах за последние годы было разработано несколько долгосрочных программных документов разного уровня, специально посвященных внешнеэкономической деятельности. Так, в ноябре 2008 г. Правительство РФ одобрило Внешнеэкономическую стратегию страны до 2020 г., подготовленную Минэкономразвития. В Стратегии были зафиксированы отраслевые и географические приоритеты внешнеэкономической политики России в увязке с долгосрочными целями внутренней политики страны⁷.

Программно-целевыми инструментами управления экономикой являются государственные программы Российской Федерации (далее – ГП) и федеральные целевые программы (далее – ФЦП). Так, ГП РФ «Развитие внешнеэкономической деятельности» (далее – Госпрограмма) была утверждена Правительством в апреле 2014 г. Ее цель сформулирована следующим образом: «усиление позиций Российской Федерации в глобальной экономике, улучшение качественных параметров внешнеэкономической деятельности, повышение вклада внешнеэкономической сферы в решение задач модернизации национального хозяйства»⁸.

Среди задач Госпрограммы – совершенствование системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в РФ и в рамках Таможенного союза (ТС) для эффективной защиты экономических интересов Российской Федерации и других государств ТС в процессе дальнейшей интеграции в систему мирового хозяйства.

Документ состоит из шести подпрограмм, включая «Создание национальной системы поддержки развития ВЭД», «Совершенствование системы государственного регулирования ВЭД», «Совершенствование таможенной деятельности».

В Госпрограмме определены следующие целевые индикаторы и показатели: темпы роста экспорта несырьевых товаров; доля машин, оборудования и транспортных средств в экспорте товаров;

темпы роста числа организаций – экспортеров товаров; позиция России в рейтинге Всемирного банка “Doing Business” по показателю «Международная торговля»; динамика пропускной способности пунктов пропуска через государственную границу РФ.

Для создания благоприятного предпринимательского климата Минэкономразвития в качестве ответственного исполнителя разработало ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁹.

Наряду с усилиями государственных структур, в качестве примера полезной деятельности некоммерческих организаций по совершенствованию регулирования ВЭД можно отметить разработанную Агентством стратегических инициатив Национальную предпринимательскую инициативу «Улучшение инвестиционного климата в РФ» (далее – НПИ), которая содержит проекты, направленные на снижение административных барьеров в экономике и улучшение инвестиционного климата в России. Рабочие группы НПИ создали более двух десятков «дорожных карт», планов мероприятий по упрощению, удешевлению и ускорению действующих на территории РФ процедур ведения бизнеса¹⁰.

Реализация вышеуказанной ГП и предпринимательской инициативы в определенной мере способствовала улучшению инвестиционного климата в России, что нашло отражение в быстром повышении места страны в рейтинге Doing Business: с 124-го в 2011 г. до 40-го (из 189 стран) в 2017 г.¹¹

Вместе с тем условия для ведения бизнеса в сфере внешней торговли в РФ пока значительно хуже, чем в других промышленно развитых странах. В отчете “Doing Business Report 2017” по разделу «Международная торговля» Россия заняла только 140-е место, хотя по остальным девяти разделам имеет рейтинг от 9 до 53. Внутри раздела «Международная торговля» по большей части показателей РФ занимает места с 43-го по 96-е, а по таким касающимся импорта показателям, как затраты времени на оформление документов и прохождение таможенных процедур и контроля, стоимость пограничного и таможенного контроля, отстает от стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 10 раз¹².

Для повышения стимулирования участия малых и средних предприятий в ВЭД предпринимаются различные меры. Так, в конце 2016 г. президиумом Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвержден паспорт приоритетного проекта «Системные меры развития международной кооперации и экспорта», рассчитанного на девять лет

(до декабря 2025 г.). Его ключевая цель – создание для среднего бизнеса удобных инструментов финансовой и нефинансовой поддержки несырьевого экспорта и более благоприятной для экспортеров регуляторной среды¹³. Предусматривается, что компании-экспортеры получат поддержку от АО «Росэксимбанк», субсидирование по линии АО «Российский экспортный центр» (РЭЦ); появится новая программа кредитования коммерческими банками несырьевого экспорта с фокусом на приоритетных отраслях. Ожидается, что к 2025 г. РЭЦ окажет поддержку не менее 12 тыс. компаний-экспортеров.

Паспортом приоритетного проекта предусмотрено снижение издержек экспортеров за счет снятия административных и инфраструктурных барьеров. Так, количество документов, требуемых для пропуска нерисковых товаров, к 2018 г. должно сократиться с 9 до 3 часов, а время прохождения таможенных процедур для таких товаров в портах – с 96 часов в 2016 г. до 3 часов в 2018 г. и до 30 минут к 2025 г. Это позволит существенно сократить издержки экспортеров и сделает российские товары более конкурентоспособными¹⁴. Отметим, что конкретных показателей сокращения затрат на таможенное и пограничное оформление не установлено.

Значение второй, международной, составляющей системы регулирования ВЭД состоит в следующем. Динамика и объем ВЭД во многом зависят от состояния сотрудничества с теми или иными странами, которое формируется в процессе переговоров, закрепляется в межгосударственных и межведомственных соглашениях. На этой основе, в заданных на государственном уровне условиях заключаются коммерческие контракты, развиваются торговые, инвестиционные, финансовые и прочие виды внешнеэкономической деятельности.

Решающее значение имеют контакты на высшем государственном уровне, которые становятся необходимым и обязательным способом существенной корректировки внешнеэкономической политики в сложные периоды развития мирового хозяйства либо в моменты решения глобальных проблем внешнеэкономических связей, которые невозможно урегулировать на более низком уровне (например, «поворот на Восток», строительство газопровода «Северный поток», согласование с основными нефтедобывающими странами объемов добычи нефти и др.)

Неблагоприятная конъюнктура привела в последние годы к сокращению стоимостных объемов нашей внешней торговли, хотя физические объемы экспорта важнейших товаров практически не изменились, а некоторых даже увеличились. При этом анализ

свежих данных показывает изменение вектора внешних экономических связей России. По итогам 11 месяцев 2016 г., доля стран – участников Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) во внешнеторговом обороте России выросла с 28 до 30%, а доля стран ЕС снизилась с 45,5 до 43%¹⁵.

Следует учесть, что в ближайшие годы должна начаться отдача от крупнейших инвестиционных проектов российских компаний с Китаем.

Другой важный вопрос – участие российских представителей в деятельности Всемирной торговой организации (ВТО) и прежде всего в разработке многосторонних правил международной торговли. Например, принятое по итогам Министерской конференции ВТО в декабре 2015 г. решение по экспортной конкуренции предоставляет реальные преимущества российским производителям сельскохозяйственной продукции (в особенности молочной продукции, некоторых видов мяса и зерна). Ратифицированное РФ в 2016 г. Соглашение об упрощении процедур торговли после его вступления в силу существенно снизит издержки российских экспортеров на внешних рынках. Это даст возможность нашим компаниям значительно улучшить показатели своей ВЭД¹⁶.

Предпосылкой, а нередко и составной частью или вспомогательным материалом для долгосрочных программ являются прогнозы и оценки перспектив развития мировой экономики и участия в ней России. Однако быстрое изменение экономической и политической обстановки в мире приводит к утрате актуальности многих программных документов и прогнозов еще до их опубликования либо вскоре после него. Так, в долго и широко обсуждавшейся Концепции-2020, утвержденной в ноябре 2008 г., не были учтены громадные изменения в мировой экономике, вызванные финансовым кризисом, начавшимся в США летом 2007 г.¹⁷

Вероятно, мировое хозяйство снова стоит на пороге серьезных перемен. Сложившиеся несколько лет назад тенденции сменяются новыми. Достаточно вспомнить стремительное развитие новых технологий добычи углеводородов, оказывающих огромное воздействие на мировой энергетический рынок; неустойчивое соотношение сил между транснациональными компаниями и государствами; новые аспекты взаимодействия процессов глобализации, регионализации и создания трансконтинентальных альянсов; едва наметившийся в ряде крупнейших стран акцент на приоритет вопросов внутреннего социально-экономического развития по сравнению с неограниченной интернационализацией производства.

Новые тенденции необходимо своевременно отслеживать для адекватного изменения механизма реализации внешнеэкономической политики и, соответственно, системы регулирования ВЭД. Для этого требуется постоянно совершенствовать существующие системы ее прогнозирования и программирования. Одним из основных требований является динамичность системы, которая позволит ликвидировать отставание оценок от стремительно меняющейся практики мирохозяйственных связей. С учетом этого имеет смысл рассмотреть вопрос о скользящем прогнозе и, соответственно, изменении сроков подготовки долгосрочных стратегических документов. Иными словами, такие документы должны регулярно обновляться, например каждые один, два или три года. Один из возможных вариантов реализации предложения – это формирование на основе предыдущего опыта «стандартной» методики подготовки подобных документов. Данная методика должна охватывать все этапы создания программного документа, содержание каждого раздела, необходимые показатели и индексы, сроки, исполнителей и другие элементы. Наполнение уже готовой «стандартной» методики актуальной информацией может происходить достаточно быстро в условиях отлаженной автоматизированной системы обмена информацией и статистики. Сама методика, так же как и информационно-техническое обеспечение, естественно, может регулярно усовершенствоваться, обеспечивая при этом преемственность и сопоставимость основных индексов и других показателей за разные периоды.

Наличие хорошо отработанного методического и программного обеспечения и технической базы, которые уже много лет используются при ежегодных объемных расчетах прогнозов и проектов федерального бюджета, позволяет предположить, что на их основе можно создать методики и программы для более оперативной подготовки стратегических документов в области ВЭД.

Примечания

- ¹ Федеральный закон «Об экспортном контроле» от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (с посл. изменениями) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_23850/ (дата обращения: 01.02.2017).
- ² Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» [Электронный ресурс] // Портал внешнеэкономической информации. URL: http://www.ved.gov.ru/reg/plans/enhance_ved/state_program/ (дата обращения: 01.02.2017).

- ³ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). Система ГАРАНТ. [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 01.02.2017).
- ⁴ См., например: *Иванов И.Д.* Хозяйственные интересы России и ее экономическая дипломатия. М., 2001. С. 4.
- ⁵ Там же.
- ⁶ Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [Электронный ресурс] // Гарант. URL: http://base.garant.ru/12133486/1/#block_100 (дата обращения: 01.02.2017).
- ⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/info/6217/> (дата обращения: 01.02.2017).
- ⁸ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие внешне-экономической деятельности”». Система ГАРАНТ. [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544016/> (дата обращения: 01.02.2017).
- ⁹ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» Система ГАРАНТ. [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/70644224/> (дата обращения: 01.02.2017).
- ¹⁰ Система работ по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Агентство стратегических инициатив. URL: <http://asi.ru/investclimate/> (дата обращения: 01.02.2017).
- ¹¹ Благоприятность условий ведения бизнеса: Российская Федерация [Электронный ресурс] // Всемирный банк: Doing Business. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/russia#trading-across-borders> (дата обращения: 01.02.2017).
- ¹² Там же.
- ¹³ Утвержден паспорт приоритетного проекта «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. 2016. 09 дек. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depSvod/2016091202> (дата обращения: 01.02.2017).
- ¹⁴ Там же.
- ¹⁵ О состоянии внешней торговли в январе–ноябре 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/14.htm (дата обращения: 01.02.2017).

- ¹⁶ Максим Медведков: Многие проблемы мы снимаем без обращения в суд ВТО [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. Департамент торговых переговоров. 2016. 18 авг. URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depTorg/20160818> (дата обращения: 01.02.2017).
- ¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») Система ГАРАНТ. [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 01.02.2017).