

Гусев Михаил Сергеевич —

заведующий лабораторией Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, кандидат экономических наук.

Mikhail S. Gusev —

Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences.

Внешнеэкономическая стратегия России в условиях меняющейся модели международной экономической интеграции

Высокая доля импорта на рынках промышленных товаров развитых стран, дисбалансы во внешней торговле, экологические проблемы и растущее социальное неравенство наряду с финансовыми ограничениями глобального характера заставляют крупнейшие экономики мира все чаще отходить от следования идеям свободной конкуренции в международной торговле. На практике это выражается в стремлении обеспечить конкурентоспособность национальных производителей за счет заниженного валютного курса, ограничений на импорт товаров, различного рода санкций. Дальнейшее углубление глобализации наталкивается на ограничения фундаментального характера, главным из которых является неготовность развитых стран отдать внутренний рынок зарубежным производителям.

В этих условиях инвестиционная активность Китая на международной арене способна при-

вести к формированию новой модели международной торговли, в которой ключевую роль будут играть потоки первичных ресурсов из развивающихся стран в Китай в обмен на готовые промышленные товары и комплектующие. Появление новых направлений в развитии международной интеграции может дать возможность России изменить свою роль в международном разделении труда. Вместе с тем расчет на заинтересованность зарубежных контрагентов в развитии экономических связей с Россией на взаимовыгодных условиях, от которого во многом отталкивается действующая «Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации», не оправдал себя. С учетом изменившихся внешних условий развития данный документ нуждается в пересмотре. При этом внимание в основном должно быть сосредоточено на направлениях, продвижение по которым зависит главным образом от внутриэкономической политики.

УДК 339.924

Существующая модель международной экономической интеграции сталкивается с рядом ограничений, препятствующих дальнейшему развитию глобализации. На примере металлургической промышленности США в статье показывается, что глобализация может приводить к негативным последствиям для экономик развитых стран вплоть до подрыва национальной безопасности. В работе отмечается наличие несоответствия целевых и идеологических установок «Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации» изменившимся внешним условиям развития национальной экономики. Нормализация присутствия импорта на внутреннем рынке является необходимым этапом на пути диверсификации экономики и наращивания несырьевого экспорта. В новой модели международной торговли, которая формируется на основе внешнеэкономических связей Китая, Россия может занять нишу поставщика инфраструктурных решений в области энергетики, технологий добычи природных ресурсов, а также военной техники и вооружений, для обеспечения суверенитета странами, добывающими и экспортирующими природные ресурсы.

Ключевые слова

Международная интеграция, внешняя торговля, внешнеэкономическая стратегия, протекционизм, долгосрочное развитие, структурно-инвестиционная политика.



США: от глобализации к протекционизму

В марте 2018 г. США ввели 25-процентные импортные пошлины на сталь и 10-процентные импортные пошлины на алюминий, временно исключив из списка стран, на которые распространяется новый импортный тариф, своих ближайших союзников. С 1 июля 2018 г. новые импортные пошлины стали распространяться на сталь и алюминий, ввозимые в США из ЕС, Канады и Мексики. Для США, которые последние 60 лет отстаивали идеологию устранения барьеров для международных потоков товаров и капитала, одностороннее введение импортных пошлин является беспрецедентным шагом.

Уданного решения, которое вступает в явное противоречие с проектом глобализации, есть вполне практическое объяснение. Алюминий и сталь широко используются для производства военной

техники и вооружений. Интересы национальной безопасности требуют наличия определенного количества действующих мощностей в гражданской экономике по выплавке стали и алюминия и производству изделий из них. Кроме того, наличие необходимого объема действующих мощностей по производству первичных ресурсов снижает риски внешнеэкономического давления в случае ведения торговых войн.

В последние годы устойчивый глобальный переизбыток мощностей в этих отраслях по сравнению с мировым спросом и более высокие цены на рынке США, в отличие от цен на сталь и алюминий в странах крупнейших производителей, привели к росту доли импорта во внутреннем потреблении до критических значений. Под давлением импорта стали закрываться сталеплавильные заводы, а уровень загрузки производственных мощностей по выплавке упал ниже 70%. При этом, по оценкам Департамента торговли США [1], минимально допустимый уровень, который обеспечивает устойчивое воспроизводство основных фондов, достаточный объем инвестиций в НИОКР и сохранение занятых в отрасли, составляет не менее 80%.

Объясняя более низкие цены в странах-экспортерах металлов государственной поддержкой и нечестной конкуренцией, Департамент торговли США тем не менее рекомендовал ввести пошлины для всех стран, экспортирующих алюминий и сталь в США, так как в противном случае антидемпинговые расследования могут затянуться на годы.

Введение Соединенными Штатами импортных пошлин на алюминий и сталь является нагляд-

Russia's Foreign Economic Strategy in the Context of a Changing Model of International Economic Integration

Existing model of international economic integration faces a number of limitations impeding further development of globalization. Using the example of the US metallurgical industry, the article shows that globalization can cause negative consequences for the developed countries economies, including the erosion of national security. The work notes the presence of a discrepancy between the target and ideological purposes of the "Foreign Economic Strategy of the Russian Federation" and the changed external conditions for the national economy development. Normalization of the imports presence in the domestic market is a necessary step towards diversifying the economy and increasing non-commodity exports. In the new model of international trade, which is formed on the basis of China's foreign economic relations, Russia may occupy a niche of infrastructure solutions supplier in the field of energy, technologies of natural resources extraction, as well as military equipment and weapons to ensure the sovereignty of countries that extract and export natural resources.

Keywords

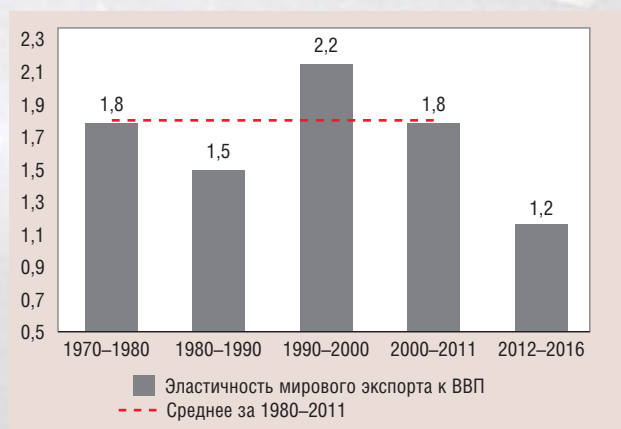
International integration, foreign trade, foreign economic strategy, protectionism, long-term development, structural-investment policy.

ной иллюстрацией сбоев, которые начал давать проект глобализации. Это проявилось уже после мирового экономического кризиса 2008–2009 гг., когда доля мирового экспорта в ВВП перестала устойчиво расти, как это было в 1980–2000-х, а в 2011–2016 гг. эластичность темпов роста мирового экспорта по мировому ВВП снизилась примерно с 2 до 1,1–1,2 (см. рисунок).

Как продемонстрировали США, любой глобальный проект или идеология хороши до тех пор, пока они отвечают национальным интересам. Положительный эффект для развитых стран состоял в возможности перераспределения в свою пользу добавленной стоимости от производств, вынесенных в развивающиеся страны, в которых от участия в глобальных производственных цепочках фактически оставалась лишь заработная плата низкоквалифицированного персонала. Возможность развитых стран перераспределять в свою пользу большую часть добавленной стоимости от продукции, создаваемой в международной кооперации, основана на технологическом лидерстве, которое поддерживается накоплением человеческого капитала и инвестициями в НИОКР.

Однако у такой модели глобальной экономики есть свои пределы. Структурная перестройка экономик развитых стран под воздействием возрастающей доли импортных товаров и услуг на внутреннем рынке приводит к сокращению числа рабочих мест в промышленности, вымыванию среднего класса, росту неравенства и подрыву национальной безопасности (как в случае импорта стали в США).

Отношение темпов роста мирового экспорта товаров и услуг к темпам роста мирового ВВП (сопоставимые цены; годы спада мирового ВВП из расчета исключены)



Источники: Мировой банк, расчеты автора

Ответная реакция Соединенных Штатов на внутриэкономические проблемы, порождаемые ростом присутствия импорта на внутреннем рынке, а также высокая вероятность принятия ответных мер со стороны остальных крупнейших экономик означает, что этап развития мировой экономики и мировой торговли, связанный с облегчением структуры выпуска развитых стран и ростом их зависимости от импорта, подходит к концу.

Результаты достижения целей внешнеэкономической стратегии

Изменение модели глобальной интеграции ставит задачу актуализации «Внешиэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 года» [2], многие положения которой успели потерять свою актуальность за десять лет, прошедшие с момента ее публикации.

Так, действующий уже четыре года режим санкций и антисанкций не соответствует одному из основных принципов стратегии — открытости российской экономики в расчете на взаимность и справедливую конкуренцию.

Не оправдались ожидания, связанные с эффективным взаимодействием российского и зарубежного бизнеса (прежде всего западных ТНК) в области высоких технологий, привлечения необходимых компетенций и технологий через наращивание притока иностранного капитала. Перенос высокотехнологичных производств в Россию на данный момент выглядит как нечто невероятное.

Существенно затруднено создание единого энергетического комплекса Россия — Европа через обмен активами. Идея перевода торговли российской нефтью *Urals* на национальную валюту осталась на бумаге, а российский рубль так и не стал полноценной резервной региональной валютой. Не удалось наладить конструктивный диалог с крупнейшими экономиками мира, такими как США и Европейский союз. Это с одной стороны.

С другой стороны, отдельные задачи стратегии были довольно успешно реализованы. Это касается дальнейшего развития экспортного потенциала ТЭК, наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции (прежде всего зерновых), развития региональной интеграции в рамках ЕАЭС.

Однако уже сейчас можно утверждать, что ключевые целевые показатели стратегии к 2020 г. достигнуты не будут. Например, доля России в ми-

ровом экспорте высокотехнологичных товаров в 2016 г. составила чуть более 0,3%, тогда как целевой уровень на 2020 г. составляет 2%. Не удалось добиться диверсификации товарной структуры экспорта.

В новых глобальных условиях обновленная внешнеэкономическая стратегия должна строиться исходя из ограниченной открытости национальной экономики, внимание должно уделяться в первую очередь внутреннему рынку. Должна быть задана новая роль для топливно-энергетического сектора, экспортный потенциал которого необходимо направить на развитие экономики, а не на поддержку конечного спроса через каналы бюджетного перераспределения.

Нормализация доли импорта на внутреннем рынке высокотехнологичной продукции как одно из приоритетных направлений внешнеэкономической стратегии

В 2000-е годы растущие доходы от экспорта углеводородов использовались для поддержки конечного спроса и трансформировались в импорт, который занял место отечественной продукции из-за упрощения структуры экономики в результате рыночных преобразований 1990-х. Прекращение роста экспортных доходов в условиях высокой зависимости от импорта привело к существенному замедлению экономического роста начиная с 2013 г.

Иными словами, проблема состоит не в «сырьевой зависимости» или высокой доле углеводородов в экспорте. Любая страна поставляется на мировой рынок тот товар, который имеется внутри страны в относительном избытке, будь то полезные ископаемые, продовольствие или высокотехнологичные товары. Одна из проблем развития внешней торговли и российской экономики в целом состоит в чрезмерной зависимости от импорта. Это видно и по текущей ситуации. Так, восстановление российской экономики в 2017 г. сопровождалось двузначными темпами роста физического объема импорта (+17%) при нулевом росте в обрабатывающей промышленности. Поддержание устойчивых темпов роста экономики в 3–4% невозможно без снижения доли импорта на внутреннем рынке. В противном случае любое ускорение экономического роста будет сопровождаться обнулением сальдо счета текущих операций и девальвацией рубля.

Снижение зависимости от импорта не стоит трактовать как самоизоляцию от внешнего мира.

Отказ от критически важной импортной продукции в краткосрочной и среднесрочной перспективе невозможен, что связано с существенными разрывами в уровне используемых технологий по многим видам промышленной продукции, дефицитом научно-исследовательских заделов по ряду значимых направлений, ограничениями финансового характера. Кроме того, стоит отметить, что на данный момент около 40% машин и оборудования на российских предприятиях являются импортными [3].

Вместе с тем нормализация присутствия импорта на внутреннем рынке является необходимым элементом структурно-инвестиционной политики, направленной на восстановление темпов экономического роста [4]. Уменьшение зависимости от импорта снижает риски внешнеполитического давления, а главное обеспечивает восстановление производственных цепочек в промышленности, что создаст новые конкурентные преимущества, связанные с повышением общей эффективности производства и в дальнейшем сформирует основу для наращивания несырьевого экспорта.

Снижение доли импорта на внутреннем рынке, кроме того, является ответом на жесткие ограничения по наращиванию экспорта в среднесрочной перспективе и необходимость поддерживать положительное сальдо счета текущих операций на уровне не меньше 1–2% ВВП для обеспечения стабильности обменного курса. Для решения этих задач потребуется к 2030 г. увеличить объем несырьевого экспорта до 220–250 млрд долл., обеспечив одновременно двукратное снижение доли импортной продукции на внутреннем рынке инвестиционных товаров.

И тут уже достигнуты существенные результаты на внутреннем рынке потребительских товаров. По итогам 2015 г. (последний год, для которого Росстатом опубликованы таблицы ресурсов и использования), доля импорта в конечном потреблении домохозяйств составляла всего 23%, тогда как в 2008 г. этот показатель находился на уровне около 40%. Вместе с тем сохраняется высокая доля импорта в конечном спросе на машины и оборудование, лекарственные средства, электронику.

Одним из основных инструментов создания необходимых условий снижения доли импортной продукции на внутреннем рынке является регулирование валютного курса. Курс рубля к иностранным валютам должен быть не только плавающим, но одновременно должен обеспечивать достаточную ценовую конкурентоспо-

способность отечественной продукции, не ограничивать возможности закупки импортного оборудования для целей развития экономики, обеспечивать положительное сальдо счета текущих операций и макроэкономическую стабильность. Иначе говоря, валютный курс должен быть равновесным с точки зрения задач экономического развития, а не только уравнивать текущие спрос и предложение валюты.

Например, расчеты показывают, что курс рубля около 60 руб. за доллар является оптимальным для экономики, так как защищает внутренний рынок от излишнего импорта конечной и промежуточной продукции, но при этом не оказывает негативного влияния на возможность приобретения импортного оборудования.

Санкционный режим западных стран в отношении России делает снижение зависимости от импорта естественным и необходимым ответом на ограничение доступа российских нефтегазовых корпораций к западным технологиям и оборудованию.

При условии, что санкции западных стран не приведут к снижению добычи и экспорта углеводородов, запрет на передачу западными компаниями технологий разведки, бурения и транспортировки, а также запрет на участие в проектах по добыче и созданию транспортной инфраструктуры приведет к повышению спроса на аналогичное оборудование и технологии российского производства. Иначе говоря, санкции создают возможности для ускорения темпов роста в промышленности за счет снижения доли импорта на внутреннем рынке при условии, что добыча углеводородов не будет снижаться. Спрос на продукцию российского машиностроения со стороны ТЭК имеет существенный потенциал роста, что связано с ожидаемым ростом капиталоемкости добычи углеводородов.

Задача увеличения несырьевого экспорта, безусловно, остается одной из ключевых для внешнеэкономической стратегии. Однако рассчитывать на то, что в среднесрочной перспективе до 5–7 лет несырьевой экспорт станет расти вы-

сокими темпами и будет играть заметную роль в суммарном экспорте, не приходится. Как показывает динамика высокотехнологичного экспорта, без наличия внутренних факторов в виде растущих затрат бизнеса на НИОКР доля российской высокотехнологичной продукции в мировом высокотехнологичном экспорте за десять лет изменилась всего на 0,15%. То же самое и с несырьевым экспортом в целом. Без обновления производственных фондов в обрабатывающей промышленности, снижении зависимости от импорта, прежде всего в инвестиционном машиностроении, без создания внутренних механизмов поддержки ценовой конкурентоспособности рост несырьевого экспорта вряд ли будет достаточным. В свою очередь подготовка внутренних условий для экспортной экспансии требует времени и наращивания инвестиций. Отсюда вытекает требование к эшелонированию во времени целевых приоритетов и решаемых задач внешнеэкономической стратегии.

Одним из ключевых моментов для расширения несырьевого экспорта является поддержка ценовой конкурентоспособности внутренних производителей. Для этого необходим пересмотр принципа *net back* при формировании внутренних цен и переход на новые принципы ценообразования и налогообложения в ТЭК. Например, возможна индексация внутренних тарифов на газ и электроэнергию на уровне инфляция минус 1–2 п.п. за счет снижения налоговой нагрузки особенно в газовом секторе, что будет существенным стимулом для роста обрабатывающей промышленности и инвестиций в нее и в конечном счете увеличения налоговой базы. Первоначально компенсация выпадающих доходов бюджета может осуществляться за счет валютных поступлений бюджета от экспорта углеводородов.

На данный момент сложно определить контуры будущей модели международной интеграции. Модификация модели, при которой ведущие среди развивающихся стран Азии стали бы активно выносить наиболее трудоемкие производства в новый регион с относительно избыточными трудовыми ресурсами, сопоставимы-

References

1. *The Effect of Imports of Steel on the National Security*. U.S. Department of Commerce, 2018, January, 11, available at: <https://www.commerce.gov/file/effect-imports-steel-national-security-investigation-conducted-under-section-232-trade>.
2. *Vneshneekonomicheskaya strategiya Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda* [Foreign Economic Strategy of the Russian Federation Until 2020]. Sait Soveta po razvitiyu vneshnei trgovli i mezhdunarodnykh ekonomicheskikh otnoshenii, available at: <https://www.rtedc.org/docs/Vneshneekonomicheskaya%20strategiya%20RF.pdf>.
3. Gusev M.S. Importozameshchenie kak strategiya ekonomicheskogo razvitiya [Import Substitution as Economic Development Strategy]. *Problemy prognozirovaniya*, 2016, no 2, pp. 30–43.

➤➤ Валютный курс должен быть равновесным с точки зрения задач экономического развития, а не только уравнивать текущие спрос и предложение валюты.

ми по масштабам (например, в Африку), пока не просматривается.

Судя по характеру инвестиционной активности Китая в странах Африки, в Латинской Америке, бывших советских республиках на Востоке, выстраиваемая Китаем модель международных отношений направлена на экспорт природных ресурсов из развивающихся стран в Китай и обратную поставку в эти страны товаров, полученных в результате переработки сырья. При этом будет увеличиваться долговая зависимость стран, богатых природным сырьем, от китайских кредитов [5], что еще больше закрепит за этими странами роль поставщиков природных ресурсов. Также будет сохраняться экспорт китайской продукции в развивающиеся страны в обмен на технологии и инвестиции. Вместе с тем с ростом собственного сектора исследований и разработок Китай все в меньшей степени будет выступать источником технологической ренты для развитых стран.

В рамках такой системы формирования мировой торговли Россия могла бы увеличить экспорт на рынки развивающихся стран авиационной техники, специализированного грузового транспорта, инфраструктурных решений в энергетике, технологий добычи природных ресурсов, а также военной техники и вооружений для обеспечения суверенитета странами, добывающими и экспортирующими природные ресурсы. В данных видах деятельности отечественные производители имеют высокую конкурентоспособность и прочные позиции на внешних рынках [6].

По каким бы сценариям ни развивались мировая экономика и мировая торговля, в конструктивных вариантах таких сценариев участие России в системе международного разделения труда на принципах обмена первичного сырья на про-

дукцию для конечного потребления будет иметь негативное влияние на долгосрочные темпы экономического роста, что обусловлено, прежде всего, снижением ресурсоемкости производства в развивающихся странах и стагнацией в объемах потребления первичных энергоресурсов в развитых странах.

Возможности изменения модели участия России в системе международного разделения труда в текущих условиях связаны, прежде всего, с внутренними факторами развития и мерами внутренней экономической политики. Опыт прошедшего десятилетия показал, что задачи внешнеэкономической стратегии, зависевшие в первую очередь от внутренних факторов развития, были решены, в то время как продвижение к целевым ориентирам, в достижении которых существенная роль отводилась странам — торговым партнерам и зарубежным контрагентам, было минимальным. ■

ПЭС 18101 / 09.06.2018

Источники

1. The Effect of Imports of Steel on the National Security [Электронный ресурс] // U.S. Department of Commerce. 2018. January, 11. URL: <https://www.commerce.gov/file/effect-imports-steel-national-security-investigation-conducted-under-section-232-trade>.
2. Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс] // Сайт Совета по развитию внешней торговли и международных экономических отношений. URL: <https://www.rtedc.org/docs/Внешнеэкономическая%20стратегия%20РФ.pdf>.
3. Гусев М.С. Импортозамещение как стратегия экономического развития // Проблемы прогнозирования. 2016. № 2. С. 30–43.
4. Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России: Монография / Под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант, 2017. 196 с.
5. Hurley J., Morris S., Portelance G. Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective [Электронный ресурс] // Center for Global Development. URL: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>.
6. Апокин А.Ю., Белоусов Д.Р., Сальников В.А., Фролов И.Э. Долгосрочные социально-экономические вызовы для России и востребованность новых технологий // Форсайт. 2015. № 4. С. 6–17.

4. *Strukturno-investitsionnaya politika v tselyakh obespecheniya ekonomicheskogo rosta v Rossii* [Structural-Investment Policy for Providing Economic Growth in Russia]. Pod nauch. red. akad. V.V. Ivantera. Moscow, Nauchnyi konsul'tant, 2017, 196 p.

5. Hurley J., Morris S., Portelance G. *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*. Center for Global Development, available at: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>.

6. Apokin A.Yu., Belousov D.R., Sal'nikov V.A., Frolov I.E. Dolgosrochnye sotsial'no-ekonomicheskie vyzovy dlya Rossii i vostrebovannost' novykh tekhnologii [Long-term Socio-Economic Challenges for Russia and the Demand for New Technologies]. *Forsait*, 2015, no 4, pp. 6–17.