

23.10.91

О ФОРМИРОВАНИИ РОССИЙСКОЙ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Общая идеология. В основе внешнеэкономического регулирования России, включая законодательство и подзаконные акты, должен лежать принцип разумного сочетания среднесрочных и краткосрочных целей. Меры, направленные исключительно на удовлетворение конъюнктурных интересов, подкрепляемые, как правило, жестким административным давлением на производителей, ведут к дальнейшему снижению эффективности экономики, противодействуют рыночным механизмам. Поэтому фискальные методы с целью увеличения валютных поступлений в центральные органы республики должны сопровождаться актами, обеспечивающими стабилизацию и структурную перестройку экономики. Российская политика должна строиться на основе прогноза возможных экономических изменений в республиках бывшего СССР и развития отношений с ними, а также с учетом перспектив торговой и валютной политики ведущих стран Запада, их позиции по вопросам экономического сотрудничества с Россией, включая финансовую помощь.

Идеология внешнеэкономического регулирования должна определяться политической и экономической самостоятельностью России как суверенного государства. Обязательное требование - обеспечить посредством регулирующих мер национальные экономические интересы на длительную перспективу.

Вместе с тем Россия как республика с наиболее мощным экономическим потенциалом и широкими внешними связями должна стать лидером в проведении рыночных реформ. Только активная "маркетизация" России наряду с взвешенными и ответственными

подходами ее руководства способна обеспечить стабилизацию экономики на территории бывшего Союза в целом. Такая постановка вопроса не противоречит соглашению об экономическом сообществе, последовательное выполнение которого республиками может лишь ускорить реформы и облегчить процесс макроэкономической стабилизации.

Последовательная внешнеторговая политика в переходный период должна определяться функциями, которые возлагаются на внешнюю торговлю в контексте общего движения к максимальному использованию рыночного механизма регулирования экономики.

Политика правительства должна ориентироваться на последовательную либерализацию внешнеэкономических отношений, ограничение прямого государственного контроля над экспортом и импортом отдельными товарными группами. Контроль может быть связан, в первую очередь, с обеспечением экономической безопасности России, ее внешнеполитических интересов. Основная часть внешней торговли регулируется преимущественно с помощью экономических рычагов, включая налоговые, при ориентации на постепенное сужение сферы действия административных методов. В долгосрочной перспективе регулирование внешней торговли основано на необходимости постепенного движения к конвертируемости рубля.

Функции внешней торговли в переходный период. Прежде государственная монополия внешней торговли использовалась фактически для консервации существовавших экономических, политических и административных структур. Импорт,

осуществлявшийся за счет распродажи природных ресурсов, позволял затыкать "дыры" на потребительском рынке, не прибегая к действенным преобразованиям в экономике.

Внешняя торговля обеспечивала также поступления в государственный бюджет, проистекающие из разницы между внутренними и внешними ценами. Доходы аккумулировались не у потребителей импортных товаров и производителей экспортных, а у государства. Как отдельная статья, в 1985-90 гг. "доходы от внешнеэкономической деятельности" в госбюжете по размерам занимают третье место, вслед за "платежами государственных предприятий из прибыли" и "налогом с оборота".

С переходом к рынку придется отказаться от функции импорта как средства для "затыкания дыр" - насыщение внутреннего рынка выступает не как цель внешней торговли, а как результат всей совокупности реформ.

Вместе с тем внешняя торговля как источник пополнения бюджета сохранит свое значение.

Прежде всего внешнюю торговлю целесообразно использовать для создания конкурентных условий на внутреннем рынке. Хотя воздействие ее будет ограниченным, ввиду относительно низкой экспортной квоты в производстве и импортной - в потреблении, это ускорит переход к рынку.

Весьма вероятным представляется сохранение в обозримый период необходимости использования экспортных поступлений для обслуживания внешнего долга - функции, которую внешняя торговля

приобрела лишь в последнее время. Однако не исключено, что удастся добиться отсрочки выплат, что значительно облегчит проведение либерализационных мер.

Политика в области экспорта. Представляется целесообразным отказаться от существующей системы стимулирования экспорта с помощью дифференцированной системы нормативов сохранения валютных средств у предприятий-экспортеров и сдерживания - с помощью квот и лицензий. Вместо этого следует ввести единый по форме налог на сырьевой экспорт. Функция такого налога - смягчение перехода на новую систему цен для отечественных потребителей и предотвращение оттока сырьевых ресурсов из страны. Вероятно, это должен быть т.н. специфический (т.е. устанавливаемый как фиксированная сумма на единицу экспорта) налог, равный разнице между экспортной ценой товара в иностранной валюте и средней текущей рыночной (либо - изменяемой с определенной периодичностью) внутренней ценой. Последняя пересчитывается в валюту контракта по текущему коммерческому курсу (новому, значительно девальвированному, но все же на первых порах несколько превышающему рыночный) с учетом расходов на транспортировку, страхование и т.д.

Таким образом, экспортер получает за свой товар в конечном счете несколько больше (на величину своеобразной "валютной премии" за счет более высокого коммерческого курса рубля по сравнению с рыночным), чем средняя внутренняя цена и сразу в СКВ. По сравнению с действующей системой (с высокой ставкой отчислений в собственные валютные фонды) экспортерам нефти это будет менее

выгодно, т.к. снижает их валютные поступления более чем вдвое¹. Зато при этом экспортер должен получить право использовать их абсолютно по своему усмотрению.

Вместе с тем следует предусмотреть значительные налоговые льготы при экспорте продукции в уплату за полученные кредиты на модернизацию и переоснащение производства. Экспортеры остальных сырьевых товаров, помимо нефти, потеряют гораздо меньше, поскольку у них значительно ниже ставка отчислений в собственные валютные фонды. Тем не менее, дифференцированную систему снижения налогов при возмещении полученных целевых кредитов следует предусмотреть и для них. Фактически такая система будет выступать формой государственного субсидирования модернизации сырьевых отраслей.

Поскольку предлагаемый налог тем выше, чем больше внутренняя цена отличается от экспортной, и первоначально будет весьма высок, то становится ненужной система квотирования и лицензирования экспорта сырьевых ресурсов. Кроме того, эта система может способствовать развитию конкурирующих посреднических организаций, региональных или отраслевых, специализирующихся на внешнеторговой деятельности.

¹ В настоящее время экспортеру нефти, при предположительной цене 125 \$/т достается около 38\$ "чистыми" (после возмещения валютных издержек в размере, предположительно, 5% от контрактной стоимости) и 144 рубля, где 144 рубля играют, конечно, чисто номинальную роль, хотя и вдвое больше, чем нынешняя внутренняя цена. При переходе на новую систему налогообложения его "чистые" валютные поступления снизятся - при предположении 10-кратного роста внутренних цен на нефть до 700 руб/т и снижения коммерческого курса рубля до 40 рублей за доллар, до всего 17,5\$, т.е. более чем в два раза.

Завершение перехода к новой структуре цен на внутреннем рынке позволит заменить этот налог на фиксированный (в абсолютном выражении либо в % от цены, так чтобы он в любом случае не превышал 10–15%)². Кроме того, по мере сближения официального коммерческого курса и рыночного будет сокращаться и "валютная премия". Ориентировочно, сохранение налога в предлагаемом виде при благоприятном развитии событий потребуется в течении 5–7 лет, с тем чтобы:

- а) внутренние потребители приспособились к новым ценам;
- б) создан необходимый экспортный потенциал в сырьевых отраслях и не столько, возможно, за счет модернизации, сколько за счет снижения удельного потребления сырья в результате его резкого относительного подорожания.

В отношении продукции обрабатывающей промышленности можно ограничиться общим 15–20%-ным налогом и принудительной продажей половины остатка валютной выручки по новому коммерческому курсу, поскольку, видимо, внутренние цены достаточно быстро сравняются с экспортными.

Полученные от введения предлагаемой системы налогообложения экспорта средства продаются государственными органами уполномоченным банкам по свободному рыночному курсу. Вместе со средствами, поступающими от предприятий, они служат источником

² Сохранение небольшого по размерам налога на экспорт сырьевых ресурсов может быть целесообразным как по фискальным соображениям, так и для привлечения в страну иностранного капитала благодаря относительной дешевизне природных ресурсов.

валютных средств для свободной продажи предприятиям-резидентам, а также местным органам власти (если их службы не коммерциализированы) через аукционы или валютные биржи.

Экспортные лицензии сохраняются только для товаров, вывоз которых может угрожать интересам национальной безопасности (золото, вооружения и т.д.), а также для товаров, лицензирование которых предусмотрено существующими международными договоренностями СССР. Возможно также введение на ограниченный период квотирования экспорта отдельных промышленных товаров (в случае острой их нехватке на внутреннем рынке) с конкурсной (аукционной) продажей лицензий на экспорт.

Однако следует ясно понимать, что такая политика чревата очень большими бюджетными потерями, а также соблазном установления завышенного - более чем на 10-20% выше рыночного - коммерческого курса рубля для компенсации этих потерь.

Политика в области импорта. Прежде всего, перед импортом не ставится задача насыщения внутреннего рынка. Поэтому субсидируется фактически только импорт оборудования сырьевых экспортных отраслей (через налоговые скидки для экспорта). На остальной импорт можно установить умеренные не очень дифференцированные пошлины (в интервале 20-30%, более высокие - для consumer durables, включая автомобили) - по фискальным

соображениям исходя из неразвитости общей налоговой системы³. Невысокий уровень пошлин будет компенсироваться низким валютным курсом рубля при аукционной и биржевой его продаже и тем самым первоначально именно низкий валютный курс будет выступать средством защиты отечественной промышленности (наиболее уязвимых отраслей), а главное – сельского хозяйства, от иностранной конкуренции. Именно сельское хозяйство является у нас основным импортозамещающим производством, нуждающимся в определенной защите.

Вероятно, придется сохранить существующую систему лицензирования импорта из клиринговых зон, а также отдельных товарных групп из общих соображений (сейчас лицензируется около 6% импорта).

Прочие ограничения на продажу СКВ для импортных операций можно было бы отменить.

Таким образом, помимо налогов, которым отводится фискальная функция облегчения последствий перехода к новой структуре внутренних цен, основным рычагом государственного регулирования внешней торговли выступает валютный курс – через разницу между официальным коммерческим курсом, используемым для экспортных расчетов и рыночным (аукционным или биржевым), по которому валюта продается экспортерам. Разница между ними обеспечивает бюджетные

³ Поскольку нецелесообразно делать прямое налогообложение слишком прогрессивным, а введение работающей системы высоких косвенных налогов на потребительские товары для лиц с высокими доходами (и неэластичным спросом) хотя и целесообразно, но трудноосуществимо.

поступления и/или аккумуляцию валютных ресурсов для обслуживания внешнего долга, если такая необходимость будет сохраняться.

Предполагается значительная девальвация коммерческого курса рубля при сохранении превышения над рыночным курсом. Фактически это означает введение двойного курса рубля: экспортного (коммерческого) и импортного (рыночного). По мере сближения официального коммерческого и рыночного курса рубля можно будет переходить к собственно внутренней конвертируемости, т.е. свободному обмену рублем для всех резидентов через банки. Таким образом, достижение полной внутренней конвертируемости ставится в зависимость от успеха проведения ценовой реформы и известной стабилизации экономики.

Торговля с восточноевропейскими странами (ВЕС). Это, строго говоря, отдельный вопрос. Задача состоит в том, чтобы сделать достаточно выгодным для российских экспортеров вывоз в ВЕС на "расчетные доллары", имеющие ограниченную обратимость. В то же время следует дать возможность традиционным потребителям продукции ВЕС (преимущественно неэкспортирующим, не имеющим собственных валютных поступлений предприятия легкой и пищевой промышленности, торговли и общественных служб, особенно городскому транспорту и дорожному строительству) осуществлять импорт в минимально необходимых размерах.

Было бы целесообразно ввести повышенный курс рубля по отношению к "расчетному доллару". Для экспортеров сырья это увеличивало бы экспортные поступления при предлагаемой системе

налогообложения, компенсируя дестимулирующую роль более высокого курса рубля к "расчетному доллару", импортерам расчетные доллары обходились бы дешевле. Необходимость погашения задолженности этим странам решалась бы опять-таки через разницу между экспортным (коммерческим) и импортным (рыночным) курсом. Кроме того, можно было бы установить более высокие налоговые льготы при экспорте сырьевых товаров в уплату за целевые кредиты, а также существенно снизить или совсем отменить таможенные пошлины на импорт (при этом важно будет придерживаться rule of origin, чтобы через ВЕС не ввозились товары из других стран). Такие преференции в торговле были бы позитивно восприняты не только восточноевропейскими странами, международными организациями, которые, возможно, выделили бы ресурсы на поддержание торговли России с бывшими партнерами по СЭВ'у.

Межреспубликанская бартерная торговля. В целях удовлетворения важнейших потребностей России и других республик, учитывая распад сложившихся между ними хозяйственных связей, необходимо видимо использовать бартерные сделки. Сферу бартера целесообразно ограничить сырьевыми товарами и энергоносителями. Для обеспечения бартерной торговли вряд ли пригоден госзаказ, который лишает производителя всяких стимулов и в последние годы доказал свою полную неэффективность. Более приемлем механизм централизованных закупок части добываемого сырья и топлива с целью последующей поставки за пределы России. Для этого следовало бы создать государственную или смешанную государственно-частную посредническую компанию.

При расчетах по бартеру могут использоваться фиксированные цены на сырье и топливо, если они будут установлены и будут соблюдаться в соответствии с межреспубликанским соглашением. В случае либерализации цен в республиках целесообразно сразу перейти на расчеты по мировым ценам.

С самого начала следует исходить из этого, что бартерные сделки, наиболее редко применяемая в международной практике форма встречной торговли, является исключительно временной, вынужденной, по существу антирыночной мерой. Бартер утратит свое значение, когда начнет эффективно работать сеть частных посреднических структур, включая биржи, брокерские и дилерские конторы.

Предпосылки. Осуществление предлагаемых реформ во внешней торговле возможно при выполнении следующих условий:

- 1) либерализация цен;
- 2) приватизация значительной части мелких и средних предприятий, коммерциализация деятельности остальных, в том числе городских служб;
- 3) известная "долларизация" экономики - проще допустить ее использовать, чем бороться;
- 4) оттягивание выплат по обслуживанию внешнего долга (перевод в облигации, рефинансирование иными способами):
- 5) разумная (жесткая) бюджетная политика и кредитно-денежная политика.

Д.э.н. Астапович А.З.

К.э.н. Иванова О.В.

23 октября 1991г.