

Торговая политика

№ 3/19 2019

Trade policy

Торговая политика

№ 3/19 2019

Торговая политика



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт торговой политики

№ 3/19 2019

Торговая политика

———— Trade policy ————



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт торговой политики

Contents

- 7 **Tonkikh P.**
Security Exceptions in the Context of the WTO Reform
- 25 **Ilyin I.**
Trade wars as the main aspect of contradictions
between the USA and other countries
- 45 **Ivanova N.**
Main trends in the development
of trade in services in the world economy
- 58 **Chupakhina E.**
Russian railway transport in international trade
- 73 **Pakhomov A.**
Foreign trade and investment policy of tsarist Russia
in the early twentieth century
- 96 **Petrov A.**
Management of national projects in the field of digitalization
and infrastructure development as an increase
in the competitiveness of the Russian economy
- 115 **Zaurbekova T.**
Main trends in the development of state support measures
on agriculture in Kazakhstan under the conditions
of EAEU and WTO

Содержание

- 7 Тонких П.С.**
Исключения по соображениям национальной безопасности
в контексте реформы ВТО
- 25 Ильин И.Е.**
Торговые войны как главный аспект противоречий
между США и другими странами
- 45 Иванова Н.А.**
Основные тенденции развития торговли услугами
в мировой экономике
- 58 Чупахина Е.Д.**
Российский железнодорожный транспорт
в международной торговле
- 73 Пахомов А.А.**
Внешнеторговая и инвестиционная политика
царской России в начале XX в.
- 96 Петров А.А.**
Управление национальными проектами в сфере развития
цифровизации и инфраструктуры как повышение конкурентоспо-
собности российской экономики
- 115 Заурбекова Т.С.**
Основные тенденции развития мер государственной
поддержки сельского хозяйства в Казахстане в условиях
членства в ЕАЭС и ВТО

Главный редактор — М.Ю. Медведков,
канд. экон. наук,
зав. Кафедрой торговой политики
Института торговой политики НИУ ВШЭ

Редакционная коллегия

Баландина Г.В. —
ст. научный сотрудник Института прикладных экономических
исследований РАНХиГС, заслуженный юрист РФ

Баранова М.А. —
заместитель директора Департамента торговых переговоров
Минэкономразвития России

Буев В.В. —
вице-президент Национального института системных исследований
проблем предпринимательства

Вишневская Н.Т. —
канд. экон. наук, зам.
директора Центра трудовых исследований, НИУ ВШЭ

Волчкова Н.А. —
профессор экономики, ЦЭМИ, ЦЭФИР, РЭШ, директор по прикладным
исследованиям ЦЭФИР

Глазатова М.К. —
канд. экон. наук, зам. директора Института торговой политики НИУ ВШЭ,
зам. главного редактора журнала

Ершова Т.М. —
зав. редакцией журнала

Забоев А.И. —
канд. экон. наук, зав. Отделом международного сотрудничества
ФГУП «Научного центра по комплексным транспортным проблемам
Минтранса России»

Зуев В.Н. —
д-р экон. наук, профессор, Факультет мировой экономики
и мировой политики НИУ ВШЭ

Исаченко Т.М. —

д-р экон. наук, профессор Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО(У)

Кашанин А.В. —

канд. юрид. наук, зам. директора Института правовых исследований НИУ ВШЭ

Киселев С.В. —

д-р экон. наук, профессор, зав. Кафедрой агроэкономики МГУ им. М.В. Ломоносова

Лыкова Л.Н. —

д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН

Ревенко Л.С. —

д-р экон. наук, профессор, Кафедра международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО(У)

Савельев О.В. —

канд. экон. наук, зам. зав. Кафедрой торговой политики Института торговой политики НИУ ВШЭ

Чернышов С.В. —

канд. экон. наук, помощник министра по торговле Евразийской экономической комиссии (ЕЭК)

Шпильковская Н.М. —

главный эксперт Центра экспертизы по вопросам ВТО, главный редактор периодического издания «Мосты»

Шумилов В.М. —

д-р юрид. наук, зав. Кафедрой международного права ВАВТ

Якушкин В.С. —

д-р экон. наук, профессор Кафедры мировой экономики факультета экономики и права МГЛУ

Редакционный совет

Медведков М.Ю. —

канд. экон. наук, зав. Кафедрой торговой политики Института торговой политики НИУ ВШЭ, главный редактор

Кросби Э. —

директор по программам и стратегическому развитию Международного центра торговли и устойчивого развития (МЦТУР), Женева

Трунк А. —

профессор права Кильского университета, директор Института права стран Восточной Европы, сопредседатель Российско-германского юридического института, первый зам. декана Юридического факультета Кильского университета

Данильцев А.В. —

д-р экон. наук, директор Института торговой политики НИУ ВШЭ

Мартынов А.С. —

зам. директора Центра экспертизы по вопросам ВТО

Петров Г.Г. —

вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ

Совэ П. —

старший эксперт по торговле Всемирного банка, член редакционных коллегий «Journal of International Economic Law», «Journal of World Trade» и «Latin American Journal of International Trade».

Сутырин С.Ф. —

д-р экон. наук, зав. Кафедрой мировой экономики СПбГУ

Заведующая редакцией

Ершова Татьяна Михайловна

Тонких П.С.¹

Исключения по соображениям национальной безопасности в контексте реформы ВТО²

Рассмотрены вопросы о перспективах развития положений об исключениях по соображениям национальной безопасности в праве ВТО в условиях текущей ее реформы. Представлена комплексная оценка перспектив развития указанных положений в праве ВТО, а также конкретные предложения об их уточнении.

Ключевые слова: ВТО, национальная безопасность, «самоподсудность» в регулировании вопросов национальной безопасности, существенные интересы безопасности, чрезвычайные обстоятельства, транспарентность, принцип добросовестности.

JEL: F13

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-7-24

Нынешний кризис в международных торговых отношениях — наиболее серьезный с момента возникновения ГАТТ в 1947 г. Организация оказалась в критическом положении вследствие связи с существенных разногласий относительно действующих правил и их интерпретации, растущего числа односторонних торговых мер, блокирования назначения новых членов Апелляционного органа ВТО, сложности принятия решений консенсусом, а также неготовностью развитых стран предоставлять равнозначные преференции столь разнообразной группе развивающихся стран-членов.

Вместе с тем альтернативы существующей системе на сегодняшний день не существует. Действующие правила международной торговли доказали свою эффективность, а механизм разрешения споров в ВТО часто служил примером саморегулируемой системы, в рамках которой, несмотря на от-

1 Тонких Полина Сергеевна — генеральный директор Центра экспертизы по вопросам ВТО. E-mail: <tonkikh.polina@gmail.com>.

2 Настоящая статья отражает личные взгляды автора, которые не следует ассоциировать с организациями, с которыми автор может быть связан.

существование в чистом виде механизма принуждения, стороны исполняли рекомендации третейских групп или Апелляционного органа [1; 2].

Предпосылки и условия реформы ВТО

Для определения причин и вероятных исходов сложившегося кризиса следует обратиться к истории возникновения и жизни действующих правил. Основные правила международной торговли были сформированы по итогам Уругвайского раунда переговоров и до создания ВТО, т.е. более 20 лет назад. С тех пор ситуация в мировой экономике значительно изменилась. Заметными игроками в международной торговле стали Китай, Индия, Бразилия и другие страны, стремительный экономический рост которых не был очевиден на момент создания ВТО. Однако сегодня мировая экономика уже не растет прежними темпами. В этих условиях члены ВТО столкнулись с неспособностью в полной мере выполнять свои обязательства по международным торговым соглашениям организации, чем вызвали дисбаланс прав и обязательств ее членов. Это привело к усилению противостояния между США и Китаем, ЕС и США, а также к торговле на условиях, противоречащих не только духу, но подчас и букве соглашений ВТО. На практике это вынудило многих участников международной торговли изыскивать возможности обхода базовых правил, в том числе прибегать к исключениям из общих правил международной торговли в попытке найти *trade policy flexibility* (гибкость в торговой политике) для защиты или продвижения своих экономических интересов. В связи с этим идет полемика о необходимости реформы ВТО.

Активное обсуждение реформы организации началось в 2015 г. Тогда основными причинами кризиса называли нежизнеспособность переговорной повестки, недостатки в работе регулярных органов, а также отсутствие правил в отдельных динамично развивающихся сферах международной торговли. В 2018 г. на фоне усилившегося торгового противостояния между США и Китаем по широкому кругу вопросов стало очевидным, что без решения вопроса о реформе организации и восстановления баланса между набором прав и обязательств ее членов будущее многосторонней торговой системы находится под угрозой.

Кроме того, возврат к непредсказуемым торговым отношениям, не подчиняющимся четко прописанным и понятным для всех участников правилам, может быть особенно ресурсоемким в условиях, когда взаимосвязанность и взаимозависимость экономик достаточно велики, а глобальные цепочки добавленной стоимости (*global value chains*) становятся все более значимыми. Условием отсутствия возврата к непредсказуемости в торговых отношениях является готовность членов ВТО к проведению соответствующих реформ для адаптации организации к текущим реалиям.

Недавние инициативы и предложения членов ВТО (в том числе предложения ЕС, трехсторонние инициативы США, Японии и ЕС, работа «Канадской

группы» [3–6]), а также заявления Российской Федерации и других членов БРИКС на площадке G20 и на встрече министров стран — ключевых членов ВТО в Давосе [7; 8] о создании рабочей группы по реформе ВТО демонстрируют, что активные участники международной торговли понимают необходимость предстоящих реформ, а также актуальных проблем в организации.

Для сохранения авторитетной роли ВТО как универсальной и эффективной площадки для поддержания действующих и выработки новых правил мировой торговли, а также гарантии соблюдения членами многосторонней торговой системы своих обязательств в рамках организации, важно повысить эффективность реализации ею своих ключевых функций [9]. Этому, в свою очередь, будет способствовать устранение недостатков (нехватки) правового регулирования (*regulatory deficiency*) в тех сферах, которые уже охвачены соглашениями ВТО, включая также и вопросы исключений из общих правил.

Исключения по соображениям национальной безопасности

Право членов ВТО на использование исключений по соображениям национальной безопасности закреплено в ст. XXI Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), ст. XIVbis Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) и ст. 73 Соглашения ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). В частности, ст. XXI ГАТТ, XIVbis ГАТС и 73 ТРИПС позволяют члену ВТО «предпринимать такие действия, которые [оно] считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности, [...] если они принимаются в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международной торговле» (подп. (b) (iii) соответствующих статей названных соглашений). Подпункт (c) упомянутых статей, в свою очередь, допускает введение торговых ограничений «в соответствии с обязательствами [члена ВТО] по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения международного мира и безопасности».

Применение ст. XXI ГАТТ было предметом рассмотрения в нескольких торговых спорах в ВТО, однако доклад Третьей группы не принимался ни по одному из них до утверждения доклада Третьей группы в споре «*Российская Федерация — меры в отношении транзита товаров*» (DS512) 26 апреля 2019 г. Таким образом, положения об исключениях по соображениям безопасности во многом остаются не истолкованными в праве ВТО.

В то же время растет число торговых мер, принимаемых членами ВТО со ссылкой на национальную безопасность. Так, 1 марта 2018 г. США при введении пошлин на сталь и алюминий (в нарушение своих обязательств в рамках ВТО, а именно I:1 и II:1(a) и (b) ГАТТ, и положений Соглашения ВТО о специальных защитных мерах) сослались на соображения национальной безопасности, т.е. на ст. XXI ГАТТ. При этом связь введенных мер

и национальной безопасности была не очевидной для большинства членов ВТО, в результате чего жалобы на действия США в Орган по разрешению споров (ОРС) ВТО были поданы ЕС, Россией, Китаем, Норвегией, Канадой, Мексикой, Индией, Турцией и Швейцарией [10]. Очевидно, что меры, принимаемые по соображениям национальной безопасности, членами организации трактуются совершенно по-разному. Это указывает на то, что существуют определенные правовые пробелы в действующих правилах, которые могут быть восполнены в ходе реформы ВТО.

Краткий обзор решения по спору «Россия — меры в отношении транзита товаров»

В рамках упомянутого выше спора DS512 рассматривались меры Российской Федерации по ограничению транзитных перевозок из Украины через территорию России автомобильным и железнодорожным транспортом в отношении товаров, предназначенных для Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также предполагаемого фактического применения этих ограничений на украинские перевозки в Монголию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан [11, para. 7.1].

Украина утверждала, что указанные ограничительные меры не соответствуют обязательствам России по ст. V ГАТТ («Свобода транзита»), ст. X ГАТТ («Публикация и применение торговых правил») и обязательствам, содержащимся в Протоколе о присоединении Российской Федерации к ВТО. Россия же утверждала, что применяемые ограничительные меры обоснованы необходимостью защиты существенных интересов безопасности страны в связи с чрезвычайными обстоятельствами в международных отношениях (*emergency in international relations*), представляющими угрозу существенным интересам безопасности России. В связи с этим Россия ссылаясь на исключения по соображениям безопасности в соответствии с подп. (iii) п. (b) ст. XXI ГАТТ [Ibid., para. 7.2–7.4], т.е. с положениями, позволяющими предпринимать такие меры, которые государство считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности, если такие меры принимаются в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях. В качестве третьих сторон к спору присоединились: Австралия, Бразилия, ЕС, Индия, Канада, Корея, Молдова, Норвегия, Парагвай, Саудовская Аравия, Сингапур, США, Турция, Чили, Япония [11, para. 1.6].

Торговый спор DS512 позволил прояснить отдельные аспекты, связанные с положениями об исключениях по соображениям национальной безопасности, в том числе уточнить понятие «чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях», некоторые критерии отнесения вопросов к существенным интересам национальной безопасности, а также определить наличие юрисдикции у Третьей группы на рассмотрение такого рода споров и т.д.

В отношении наличия у нее юрисдикции Третьей группа, со ссылкой в том числе на принцип *compétence de la compétence* (фр.)¹, заключает, что «[...] она имеет юрисдикцию определять, выполнены ли требования ст. XXI(b)(iii) ГАТТ-94» [11, para. 7.104].

При рассмотрении вопроса о так называемой «самоподсудности» ст. XXI ГАТТ (*self-judging clause*) [13, p. 23–26], которую связывают с текстом общей части п. (b): «которые она [договаривающаяся сторона] считает необходимыми» (*which it considers necessary*) для защиты существенных интересов своей безопасности, Третьей группа устанавливает следующее: «Из толкования Третьей группой ст. XXI(b) следует [...], что ст. XXI(b)(iii) ГАТТ 1994 г. не является полностью «самоподсудной» [11, para. 7.102].

Подробно рассмотрев понятие «чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях», Третьей группа приходит к выводу, что это положение в тексте ст. XXI(b)(iii) ГАТТ подразумевает ситуацию вооруженного конфликта, скрытого вооруженного конфликта, повышенной напряженности или кризиса либо общей нестабильности, охватившей или окружающей государство [11, para. 7.111]. Третьей группа установила, что в 2014 г. в отношениях между Россией и Украиной существовала ситуация, которая представляет собой «чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях» по смыслу подп. (iii) ст. XXI(b) ГАТТ, а каждая из рассматриваемых торговых мер России была принята *во время* этой чрезвычайной ситуации в международных отношениях [para. 7.76–7.77, 7.111, 7.126].

При анализе общей части ст. XXI ГАТТ, позволяющей членам ВТО «предпринимать такие действия, которые она [сторона] посчитает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности», Третьей группа определила, что «существенные интересы безопасности» представляют собой такие интересы государства, которые связаны с осуществлением его основных функций, а именно: с защитой территории и населения от внешних угроз и поддержанием правового и общественного порядка внутри страны. При этом, по мнению арбитров, это не означает безграничной свободы государства в реализации его права по определению существенных интересов безопасности. Напротив, такое право ограничено его обязательством добросовестно (*in good faith*) толковать и применять ст. XXI(b) (iii) ГАТТ. Принцип *добросовестности*² в данном контексте обязывает чле-

1 В международном арбитраже такой принцип определяется как полномочия международного арбитража рассматривать и разрешать вопросы относительно своей юрисдикции. См.: [12, p. 853].

2 Принцип добросовестности является общим принципом права и принципом общего международного права, лежащим в основе всех международных догово-

нов ВТО не использовать исключения по ст. XXI ГАТТ в обход их обязательств по ГАТТ [11, para. 7.130–7.132].

Таким образом, общим выводом по данному спору может быть следующее: в то время как положение *ст. XXI(b)* (и по аналогии *ст. XIVbis:1(b)* ГАТС и *73(b)* ТРИПС) предусматривают *объективный анализ* (т.е. могут быть подвергнуты тщательному изучению и рассмотрению в ходе разбирательства), *общая часть (chapeau)* *ст. XXI(b)* применяется с опорой на *принцип добросовестности (good faith)* и, следовательно, предполагает менее тщательную проверку в ходе разрешения спора.

Недостаточность правового регулирования

Результаты спора «Россия — меры в отношении транзита товаров» (DS512) продемонстрировали, среди прочего, что положения *ст. XXI* ГАТТ нечетко очерчивают границы применения исключений по соображениям национальной безопасности. В ходе указанного разбирательства удалось прояснить некоторые моменты, такие как наличие юрисдикции у третейской группы, неполная «самоподсудность» положений *ст. XXI* ГАТТ, критерии соответствия положениям общей части (*chapeau*) *ст. XXI(b)* ГАТТ, значения терминов и выражений «чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях», «существенные интересы безопасности», «действия, которые она [сторона] посчитает необходимыми» и т.д.

Вместе с тем продолжает существовать неопределенность относительно границ при применении исключений по соображениям безопасности. Во-первых, остаются открытыми вопросы относительно толкования других видов ситуаций (не только во время войны или иных чрезвычайных обстоятельств в международных отношениях по *ст. XXI(b)(iii)* ГАТТ), при которых возможно применение исключений по соображениям безопасности. Во-вторых, решение Третейской группы формально относится только к *предмету спора* и не создает, строго говоря, никаких правовых последствий для применения *ст. XXI* ГАТТ в *иных ситуациях*. Кроме того, в решении не содержится важных с точки зрения практического применения мер по соображениям безопасности таких условий или параметров, регламентирующих их применение, как временный характер, транспарентность, компенсации и др. В-третьих, применение исключений по соображениям безопасности в контексте ГАТС или ТРИПС также может отличаться. Статья *XIVbis* ГАТС особенно имеет свои текстуальные отличия, а также дополнительное обязательство по транспарент-

ров, что закреплено в *ст. 31.1* («Договор должен толковаться добросовестно...») и *ст. 26* («[...] договор [...] должен ими [участниками] добросовестно выполнять») Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

ности (ст. XIVbis:2 ГАТС), т.е. об уведомлении Секретариата ВТО и членов организации о мерах, вводимых и применяемых по соображениям безопасности. В-четвертых, многие региональные торговые соглашения (РТС) содержат исключения по соображениям безопасности, схожие с предусмотренными в праве ВТО. При этом в РТС, как правило, существуют оговорки о том, что ничто не ущемляет прав и обязательств участников РТС по соглашениям ВТО. Например, положения об исключениях по национальной безопасности содержатся в Соглашении о всеобъемлющем и прогрессивном Транстихоокеанском партнерстве [14, ст. 29.2], новом Соглашении между США, Мексикой и Канадой [15; ст. 32.2], а также в Договоре о ЕАЭС [6, ст. 29]¹.

Таким образом, одной из задач, без решения которой не может быть проведена эффективная реформа ВТО, является *определение «границ» использования мер, принимаемых по соображениям безопасности*. Для бесперебойной работы организации имеющиеся пробелы в праве ВТО в части положений о национальной безопасности должны быть сужены. При этом не должен быть нанесен ущерб суверенным правам государств на обеспечение национальной безопасности.

Перспективы развития положений об исключениях в праве ВТО

С учетом изложенного, а также предпосылок и условий реформы ВТО, целесообразно подготовить предложения об уточнении ст. XXI ГАТТ, XIVbis ГАТС и 73 ТРИПС для того, чтобы по возможности уменьшить имеющиеся пробелы в праве ВТО в части положений о национальной безопасности.

Основными элементами возможных будущих договоренностей между членами ВТО, которые способствовали бы устранению правового вакуума в толковании ст. XXI ГАТТ, XIVbis ГАТС и 73 ТРИПС, могут быть следующие.

1. *Юрисдикция*. Долгое время положения ст. XXI ГАТТ не толковались третейскими группами в рамках ВТО. До спора между Россией и Украиной (DS512) положения указанной статьи ни разу не были рассмотрены по существу. Это же касается и аналогичных положений в ГАТС и ТРИПС, только в данном случае соответствующие статьи даже не становились предметом спора. В связи с этим оставался открытым вопрос относительно наличия у Третейской группы юрисдикции на рассмотрение исключений по соображениям безопасности.

¹ Следует отметить, что существуют определенные особенности, характерные для оспаривания в ОРС ВТО мер, принятых в рамках ЕАЭС. Подробнее об основных особенностях см. [17, с. 14–27].

В названном споре о транзите товаров Третьей группа впервые определила, что «[...] она имеет юрисдикцию определять, выполнены ли требования ст. XXI(b)(iii) ГАТТ-1994» [11, para. 7.104]. Иными словами, тот факт, что определение существенных интересов своей безопасности — неотъемлемое право членов ВТО, как и тех мер, которые они считают необходимыми для их защиты, не препятствует третьей группе проверять действия членов ВТО на предмет соответствия требованиям конкретных положений об исключениях по соображениям безопасности в соответствии со ст. XXI ГАТТ-94, XIVbis ГАТС или 73 ТРИПС. В противном случае действия США в отношении стали и алюминия были бы обоснованными по определению лишь в силу того факта, что США заявили о наличии угрозы существенным интересам своей безопасности. Следовательно, выработанный Третьей группой подход в рамках спора DS512 может быть закреплен в проекте предложений России об интерпретации положений об исключениях по соображениям безопасности.

2. *Транспарентность*. Не менее важным аспектом при уточнении положений об исключениях по соображениям безопасности является вопрос транспарентности в применении торговых мер со ссылкой на ст. XXI ГАТТ-94, XIVbis ГАТС или 73 ТРИПС.

В ходе переговоров по разработке ст. XXI ГАТТ-47 стороны сомневались относительно необходимости нотификации (уведомления) договаривающихся сторон о мерах, вводимых по соображениям безопасности. Однако после кризиса с Фолклендскими островами (в результате событий, связанных с вооруженным конфликтом между Великобританией и Аргентиной, когда Европейские сообщества ввели ограничительные меры против Аргентины со ссылкой на ст. XXI), сторонами ГАТТ-47 было принято «Решение в отношении ст. XXI Генерального соглашения [по тарифам и торговле]» 30 ноября 1982 г. [18]. Этим решением было предусмотрено уведомление договаривающихся сторон ГАТТ о мерах, принимаемых в соответствии со ст. XXI ГАТТ, за исключением случаев, предусмотренных п. (а) данной статьи, т.е. о возможности не предоставлять информацию, раскрытие которой противоречит существенным интересам безопасности [19, para. 1].

Кроме того, параграф 2 ст. XIVbis ГАТС предусматривает необходимость уведомления членами ВТО о принятии торговых мер в соответствии с положениями данной статьи в Совет ВТО по торговле услугами, а также об отмене таких мер. В качестве подтверждения намерения членов ВТО нотифицировать меры, принимаемые по ст. XIVbis:2 ГАТС, можно привести документ «Руководящие принципы в отношении уведомлений в соответствии с Генеральным соглашением по торговле услугами», утвержденный решением Совета ВТО по торговле услугами 1 марта 1995 г. [20, p. 2.4]. Руководящие принципы устанавливают формат уведомлений, направляемых членами ВТО в Совет по торговле услугами. С правовой точки зрения этот документ, конечно, является элементом «мягкого» права (*soft law*). Тем не менее в нем достаточно четко обозначено

намерение членом организации нотифицировать в том числе и меры, принимаемые по соображениям безопасности. Однако обязательства по предоставлению уведомлений на практике не соблюдаются. В 2018 г. ни Австралия при введении ограничений в отношении китайского 5G-оборудования и его обслуживания, ни США при введении тарифов на сталь и алюминий со ссылкой на исключения по соображениям национальной безопасности не предоставляли соответствующие нотификации в Секретариат ВТО.

В будущем договоренности по уточнению положений ст. XXI ГАТТ-94, XIVbis ГАТС или 73 ТРИПС целесообразно включить положения о транспарентности, которые бы предусматривали как представление нотификаций в Секретариат ВТО, так и уведомление пострадавших от введения ограничительных мер членом организации.

3. *Квалификация ограничений и принцип добросовестности.* Общий вывод в отношении положений ст. XXI(b) ГАТТ (и по аналогии ст. XIVbis:1(b) ГАТС и 73(b) ТРИПС) следующий: в то время как *подп. ст. XXI(b) ГАТТ* предусматривают *объективный анализ* (т.е. могут быть подвергнуты тщательному изучению и рассмотрению в процессе разбирательства), *общая часть (chapeau) ст. XXI(b)* применяется с опорой на *принцип добросовестности (good faith)* и, следовательно, предполагает чуть менее тщательную проверку в ходе разрешения спора.

В связи с этим в предложения о толковании исключений по соображениям безопасности целесообразно включить положения, связанные:

- с уточнением понятий ограничений, перечисленных в рамках п. (b) соответствующих ст. ГАТТ, ГАТС и ТРИПС (расщепляемые материалы, снабжение вооруженных сил, чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях);
- разъяснением значения добросовестного толкования при отсылке к исключениям по соображениям безопасности.

Отдельным элементом данного раздела будущих договоренностей должно быть уточнение значения обязательств членом ВТО по Уставу ООН.

Термины, предусмотренные *подп. (iii) ст. XXI(b) ГАТТ, XIVbis:1(b) ГАТС и 73(b) ТРИПС*, уже были истолкованы Третьей группой в споре DS512. Так, «*чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях*» в тексте ст. XXI(b) (iii) ГАТТ подразумевают ситуацию вооруженного конфликта, скрытого вооруженного конфликта, повышенной напряженности или кризиса или общей нестабильности, охватившей или окружающей государство [11, para. 111].

Третья группа заключает, что, поскольку фраза «принимаются во время» — это объективный факт, а «чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях» — объективное положение дел в международных отношениях, то можно объективно определить, что меры «принимаются во

время» «чрезвычайных обстоятельств в международных отношениях» [11, para. 7.70].

В отношении двух других подпунктов ст. XXI(b) ГАТТ (расщепляемые материалы и снабжение вооруженных сил) Третьей группа в споре DS512 обратила внимание на фразу «[меры] относящиеся к» (*relating to*) и указала на то, что такая фраза, скорее всего, должна читаться в том же смысле, что и аналогичная фраза в рамках ст. XX ГАТТ («Общие исключения»), где Апелляционным органом было установлено, что *relating to* означает «близкую и истинную связь цели и средств» между мерой и целью члена ВТО, принимающего такую меру [21]. Следовательно, в то время как подп. (iii) ст. XXI(b) ГАТТ (чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях) требует, чтобы мера была принята «во время» таких обстоятельств, меры, принятые в соответствии с подп. (i) и (ii), должны будут иметь «близкую и истинную связь между целью и средствами» ее достижения. Весьма вероятно, что при использовании положений об исключениях по соображениям безопасности по сравнению с положениями об общих исключениях будет сложнее установить связь между мерами и «существенными интересами безопасности» или (по крайней мере), это потребует дополнительного частичного раскрытия информации о таких интересах.

Положения ст. XXI(b)(i) ГАТТ, XIVbis:1(b)(ii) ГАТС и 73(b)(i) ТРИПС (меры «в отношении расщепляемых материалов или материалов, из которых они производятся») при возникновении спора, вероятно, потребуют толкования термина «*расщепляемые материалы*». В связи с этим, следуя правилам толкования терминов в соответствии со ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора), целесообразно обратиться к определению термина «расщепляемые материалы» в словаре Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) *International Atomic Energy Agency, IAEA*: «расщепляемый (материал), — т.е. способный подвергаться расщеплению», где «расщепление — это деление тяжелого ядра (*nucleus*) на две части, сопровождающееся выделением относительно большого количества энергии и, как правило, одного или нескольких нейтронов» [23]. Таким образом, «расщепляемые материалы» относятся к материалам, используемым в ядерной/атомной (*nuclear*) энергетике. Аналогичный подход к данному определению содержится в Руководстве в области атомной энергетики 2011 г.¹

1 «Два элемента, плутоний и уран, имеют вариации (изотопы), которые при попадании в дополнительный нейтрон, движущийся медленно, будут расщепляться — посылая свои нейтроны врезаться в другие атомы, вызывая их расщепление. Все это действие, называемое расщеплением, генерирует энергию. Поскольку расщепление происходит в ядре, энергия называется ядерной (атомной) энергией» [23].

Кроме того, в истории переговоров по разработке ст. XXI ГАТТ содержится свидетельство о том, что глава делегации Австралии, д-р Кумбс, в ходе обсуждения пп. (i) указал на вероятную необходимость отделения торговых аспектов от аспектов, связанных с безопасностью, при обсуждении вопроса о расщепляемых материалах, поскольку атомная энергия в скором времени может стать важным источником промышленной энергии [24, p. 16].

Принимая во внимание упомянутое выше толкование термина «расщепляемые материалы», а также тот факт, что атомная энергия действительно может использоваться в промышленных целях на атомных электростанциях, целесообразно инкорпорировать эти уточнения в проект возможных договоренностей членов ВТО относительно ст. XXI(b)(i) ГАТТ, XIVbis:1(b)(ii) ГАТС и 73(b)(i) ТРИПС.

Положения ст. XXI(b)(ii) ГАТТ, XIVbis:1(b)(i) ГАТС и 73(b)(ii) ТРИПС (меры «в отношении торговли оружием [...] которая осуществляется, прямо или косвенно, для целей снабжения вооруженных сил») в первую очередь требуют толкования термина «вооруженные силы» (*a military establishment*), поскольку снабжение вооруженных сил является целью принимаемых ограничительных торговых мер. Кроме того, именно это «назначение» оспаривалось в первом споре со ссылкой на XXI ГАТТ-47 — *US — Export Restrictions (Czechoslovakia) (1949)* [25], когда США в соответствии с Планом Маршалла применяли экспортные ограничения в отношении продукции военного назначения для стран Восточной Европы, поскольку не хотели усиливать военный потенциал (*military potential*) Восточной Европы. Чехословакия же в ответ возражала, что «военный потенциал» и ст. XXI(b)(ii) ГАТТ (торговля оружием... «для целей снабжения военных сил»), на которые ссылались США, не имеют ничего общего [26, p. 3–4]¹. В июне 1949 г. Чехословакия запросила Генеральный совет ГАТТ вынести решение относительно того, соответствовали ли действия США их обязательствам по ГАТТ, однако в процессе голосования жалоба Чехословакии была отклонена: 17 против 1 (3 делегации воздержались) [26, p. 4].

При этом в одной из предыдущих черновых версий статьи об исключениях по соображениям безопасности (ст. 99 Гаванской хартии о создании Международной торговой организации) подп. (b)(ii) дополнительно включал следующую фразу: «[для целей снабжения...] военных сил любой другой страны» (*military establishment of any other country*)². Иными словами, можно

1 «The Representative of Czechoslovakia had sought to draw a distinction between, on the one hand, traffic “directly or indirectly for the purpose of supplying the military establishment” and, on the other hand, “war potential”» [26, p. 3–4].

2 *Havana Reports*, p. 118, para. 32 and p. 145–147.

предположить, что стороны ГАТТ при разработке текста исключений имели в виду более широкое понимание понятия *military establishment*.

Несмотря на то, что в споре *US — Export Restrictions (Czechoslovakia) (1949)* вопрос о соблюдении требований ст. XXI(b)(ii) ГАТТ не был рассмотрен по существу Генеральным советом, в протоколе заседания содержится указание на возможную интерпретацию понятия «товары для снабжения вооруженных сил»: «товары такой природы, которая могла бы способствовать наращиванию военного потенциала» [26, p. 4].

Black's Law Dictionary, к определениям которого прибегает также и Третейская группа в споре против России по мерам в отношении транзита товаров, определяет термин «вооруженные силы» как *of or relating to the armed forces* [27].

Большое значение в интерпретации ст. XXI(b)(ii) ГАТТ, XIVbis:1(b)(i) ГАТС и 73(b)(ii) ТРИПС играет фраза «для целей [снабжения вооруженных сил]». Очевидно, что достаточно большое количество товаров имеют не только военное, но и гражданское назначение. Такая логика подтверждается работой Женевской сессии Подготовительного комитета в связи с разработкой ст. 37(g), впоследствии ставшей ст. XX(g), а уже затем — частью ст. XXI ГАТТ) [28, p. 19].

Несмотря на то что на сегодняшний день США не уточнили, в соответствии с каким конкретно положением ст. XXI ГАТТ были введены тарифы на сталь и алюминий, гипотетически можно предположить, что подп. (ii) (снабжение вооруженных сил) и (iii) (чрезвычайные обстоятельства) могут быть наиболее вероятным выбором причины введения тарифов (методом исключения, поскольку меры США явно не относятся к расщепляемым материалам, как и к обязательствам страны по Уставу ООН). При этом с учетом решения по спору между Россией и Украиной (DS512), где установлен достаточно высокий «стандарт» соответствия критериям ст. XXI(b)(iii) ГАТТ (чрезвычайные обстоятельства в международных отношениях подразумевают войну или вооруженный конфликт), становится очевидно, что США не смогут доказать наличие таких чрезвычайных обстоятельств в отношениях с Китаем, ЕС, Канадой, Мексикой и многими другими членами ВТО, которых затронули их меры.

Таким образом, теоретически США могут задействовать ст. XXI(b)(ii) ГАТТ, ссылаясь на то, что товары из стали и алюминия используются «для целей снабжения вооруженных сил». Третейская группа в споре DS512 уже указала на то, что в этом случае необходимо будет доказать *close and genuine relationship between ends and means* [21, para. 36; 5.90], т.е. тесную связь между существенными интересами безопасности (в определении которых у США есть свобода действий) и средствами, выбранными для их достижения, т.е. принимаемыми торговыми мерами. Но не менее важно и непосредственное

назначение товаров, в производстве которых используются сталь и алюминий и которые стали предметом повышенных пошлин. Соответственно, в рамках интерпретации положений об исключениях по соображениям безопасности следует сделать акцент на том, чтобы такие товары (или услуги) предназначались исключительно (или же в первую очередь) для снабжения вооруженных сил. Эти положения помогли бы избежать попыток уклонения от своих обязательств членом ВТО и предотвратить принятие ими протекционистских мер.

Кроме того, в будущих договоренностях между членами ВТО по толкованию положений об исключениях по соображениям безопасности следует закрепить и *принцип добросовестности*, в том числе применительно к определению существенных интересов своей безопасности членами ВТО. Как было определено Третьей группой в споре DS512, «*существенные интересы безопасности*» представляют собой такие интересы государства, которые связаны с осуществлением его основных функций, а именно — с защитой территории и населения от внешних угроз и поддержанием правового и общественного порядка внутри страны. Однако, по мнению членов Третьей группы, это не означает безграничной свободы государства в реализации его права по определению существенных интересов безопасности, напротив, данное право ограничено обязательством государства добросовестно (*in good faith*) толковать и применять ст. XXI(b)(iii) ГАТТ. Принцип *добросовестности* в данном контексте обязывает членом ВТО не использовать исключения по ст. XXI ГАТТ в обход их обязательств по ГАТТ [11, para. 7.130–7.132].

Наконец, уточнению также подлежит и п. (с) ст. XXI ГАТТ, XIVbis:1 ГАТС и 73 ТРИПС, позволяющий членам ВТО принимать меры во исполнение своих обязательств в соответствии с Уставом ООН.

Весь ход переговоров по ст. XXI(c) ГАТТ указывает на то, что договаривающиеся стороны стремились подчеркнуть первостепенную роль ООН в принятии решений, касающихся вопросов международного мира и безопасности, а также политических вопросов. Статья 86 Устава Международной торговой организации (МТО) содержала следующее пояснение (параграф 3): «Члены признают, что Организация [МТО] не должна стремиться предпринимать действия, которые каким-либо образом связаны с вынесением решений по существу политических вопросов. Соответственно, и во избежание конфликта ответственности между Организацией Объединенных Наций и Организацией [МТО] в отношении таких вопросов, любая мера, принимаемая членом непосредственно в связи с политическим вопросом и представленная в Организации Объединенных Наций в соответствии с положениями главы IV [Генеральная Ассамблея] или VI [Мирное разрешение споров] Устава Организации Объединенных Наций, *считается подпадающей под сферу действия Организации Объединенных Наций и не подпадающей под действие положений настоящего Устава*».

Кроме того, в контексте уточнения положений п. (с) следует обратить внимание на то, что в споре между Россией и Украиной Третьей группой принята во внимание тот факт, что наличие чрезвычайных обстоятельств в международных отношениях было подтверждено Генеральной ассамблеей ООН [11, para. 7.137], несмотря на отсутствие такого критерия для определения чрезвычайных обстоятельств в тексте п. (iii) ст. XXI(b) ГАТТ. Первостепенная роль ООН в принятии решений относительно международного мира и безопасности бесспорна. Это также означает, что при принятии торговых мер по политическим вопросам члены ВТО должны опираться на решения ООН в этом отношении и в особенности ее Совета Безопасности.

4. *Пропорциональное приостановление уступок.* Последним, но не менее важным элементом возможных договоренностей членом ВТО в отношении исключений по соображениям безопасности может стать закрепление права на пропорциональное приостановление уступок. Произвольное применение ограничительных торговых мер без наличия соответствующей санкции Совета Безопасности ООН широко распространено. Зачастую целью таких мер является ослабление внешнеэкономических позиций и безопасности государства, против которого они направлены. Очевидно, что в этих условиях «существенные интересы безопасности» пострадавшего государства включают необходимость защиты внешнеэкономической безопасности.

В связи с этим целесообразно закрепить возможность члена ВТО, в случае применения против него односторонних произвольных ограничительных мер (в нарушение норм ВТО), вводить встречные меры в силу ст. XXI ГАТТ-94, XIVbis ГАТС или 73 ТРИПС. При этом такие меры должны применяться автоматически и представлять собой пропорциональное приостановление уступок в отношении члена ВТО, применившего односторонние ограничительные меры.

Заключение

Рассмотренные условия и предпосылки реформы ВТО позволяют сделать вывод о том, что текущая ситуация в международных экономических отношениях, кризис в ВТО, а также недавние события, такие как введение США импортных пошлин на сталь и алюминий со ссылкой на национальную безопасность (ст. XXI ГАТТ), указывают на недостаточность правового регулирования в охваченных соглашениями ВТО сферах. Для бесперебойной работы организации имеющиеся пробелы в праве ВТО в части исключений по соображениям национальной безопасности в праве ВТО должны быть сокращены.

В контексте реформы ВТО требуют толкования и уточнения отдельные положения об исключениях по соображениям национальной безопасности.

Возможные будущие договоренности об интерпретации положений ст. XXI ГАТТ, XIV^{bis} ГАТС и 73 ТРИПС могут включать следующие элементы:

- юрисдикция третейских групп (закрепление подходов, выработанных Третейской группой по спору «Россия — меры в отношении транзита товаров» (DS512));
- транспарентность (нотификация торговых мер, применяемых в соответствии с исключениями по соображениям безопасности);
- квалификация ограничений (условия применения членами ВТО торговых мер для защиты существенных интересов своей безопасности или во исполнение своих обязательств по Уставу ООН) и принцип добросовестности;
- пропорциональное приостановление уступок (право государств на защиту существенных интересов своей безопасности в ответ на принятые в отношении него другим членом ВТО односторонние меры).

Источники

- [1] *Marceau G.* General Presentation of the WTO Agreement, 2005. UN Legal Documents. URL: <<https://legal.un.org/avl/>> (UN Audiovisual Library of International Law).
- [2] *Joost H.B., Guzman A., Hillman R.W.* International Trade Law. 3rd ed. N.Y.: Wolters Kluwer, 2016.
- [3] Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform. European Commission (Trade). 2018. October. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/october/tradoc_157466.pdf>.
- [4] Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union. European Commission (Trade). 2018. September. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/sep-tember/tradoc_157412.pdf>.
- [5] Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements. European Commission (Trade). 2019. January. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/january/tradoc_157633.pdf>.
- [6] Proposals to Reform the WTO Appellate Body. European Commission (Trade). 2018. November. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf>.
- [7] Информационное агентство ТАСС: «Орешкин: реформу ВТО в Давосе без США обсудили более конструктивно, чем с ними». URL: <<https://tass.ru/ekonomika/6043099> (30 ноября 2018 г.)>.

- [8] Вести. Экономика (ВГТРК): «Минэкономразвития: Россия предлагает создать рабочую группу в рамках G20 для обсуждения реформ ВТО». URL: <<https://www.vestifinance.ru/articles/111088>> (25 января 2019 г.).
- [9] Марракешское соглашение о создании ВТО. 1994. URL: <<https://www.wto.org/>>.
- [10] Requests for the establishment of a panel. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. WT/DS544/8, WT/DS547/8, WT/DS548/14, WT/DS550/11, WT/DS551/11, WT/DS552/10, WT/DS554/17, WT/DS556/15, WT/DS564/15. URL: <<https://docs.wto.org/>> (WTO Documents Online).
- [11] Panel Report. Russia — Traffic in Transit (DS512). WT/DS512/R, 5 April 2019. URL: <<https://docs.wto.org/>> (WTO Documents Online).
- [12] *Born G.B.* International Commercial Arbitration, Kluwer Law International, 2nd ed. Zuidpoolringel (Netherlands), 2014.
- [13] *Boklan D., Absaliyev V., Kurnosov Yu.* Are Restrictive Measures and Countermeasures Justifiable by WTO Security Exceptions: objective or subjective approach? // *Moscow Journal of International Law*. 2018. No. 3. P. 23–26.
- [14] Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), Auckland, 2016. Ch. 29 “Exceptions and General Provisions”. URL: <<https://www.mfat.govt.nz/>> (New Zealand Foreign Affairs and Trade).
- [15] Agreement between the United States, the Mexican States, and Canada (USMCA), Buenos-Aires, 2018. Ch. 32 “Exceptions and General Provisions”. URL: <<https://ustr.gov/trade-agreements/>> (Office of the United States Trade Representative — Free Trade Agreements).
- [16] Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 2014 г. Разд. VI «Функционирование таможенного союза». URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/> (Консультант Плюс).
- [17] *Боклан Д.С., Тонких П.С., Козлова М.Ю.* Спор «Россия — Железнодорожное оборудование» и другие споры об оспаривании мер Евразийского экономического союза в Органе по разрешению споров ВТО // *Международное правосудие*. 2018. № 3 (27). С. 14–27.
- [18] *Delimatsis P., Cottier Th.* Article XIV bis GATS: Security Exceptions. ResearchGate, October 2008. URL: <<https://www.researchgate.net/>>.
- [19] Decision Concerning Article XXI of the General Agreement of 30 November 1982: L/5426 of 2 December 1982 (GATT Secretariat). URL: <<https://docs.wto.org/>> (WTO Documents Online — GATT Documents).

- [20] Guidelines for Notifications under the General Agreement on Trade in Services, Decision of the Council for Trade in Services of 1 March 1995 (S/L/5 of 4 April 1995). URL: <<https://docs.wto.org/>> (WTO Documents Online).
- [21] Appellate Body Reports, US — Shrimp (DS58), China — Raw Materials (DS394, DS395, DS398), China — Rare Earths (DS431, DS432, DS433). URL: <<https://docs.wto.org/>> (WTO Documents Online).
- [22] International Atomic Energy Agency Safety Glossary: Terminology Used in Nuclear Safety and Radiation Protection. Vienna: IAEA, 2007.
- [23] *Tashbook L.* Nuclear Law Research Guide. GlobaLex (Hauser Global Law School Program). N.Y., 2011. October.
- [24] Commission A — Verbatim Report — Thirtieth Meeting of Commission A Held on Wednesday, 16 July 1947, at 2.30 p.m. in the Palais des Nations, Geneva, E/PC/T/A/PV/30, (16 July 1947), WTO archives.
- [25] GATT Documents. Panel Report, US — Export Restrictions (Czechoslovakia) (1949), GATT/CP.3/SR.22, Corr.1; GATT/CP.3/SR.20. URL: <https://docs.wto.org/> (WTO Documents Online).
- [26] GATT Documents. Panel Report, US — GATT / Export Restrictions (Czechoslovakia) (1949), GATT/CP.3/SR.20 (WTO Documents Online).
- [27] Black's Law Dictionary. 9th ed. / B.A. Garner (ed.). St. Paul, MN: West Group, 2009.
- [28] GATT Documents. UN Economic and Social Council — [Preparatory Committee of the UN Conference on Trade and Employment] — Second Session — [Commission A] — Verbatim Report EPCT/A/PV/36. URL: <<https://docs.wto.org/>> (WTO Documents Online).

Tonkikh P.¹

Security Exceptions in the Context of the WTO Reform²

The article is devoted to the prospects of reviewing security exception provisions under the law of the World Trade Organization (WTO) in the context of the ongoing WTO reform. The author provides a comprehensive assessment on the prospects of reviewing security exception provisions under the WTO law and puts forward specific proposals on further development of these provisions.

Keywords: *WTO, national security exception, self-judging clause, essential security interests, emergency in international relations, transparency, good faith.*

Статья поступила в редакцию 2 октября 2019 г.

1 Polina Tonkikh — Director-General of the Autonomous non-profit organization «Center for Expert Assessment of the Issues of the WTO». E-mail: <tonkikh.polina@gmail.com>.

2 The paper has been prepared strictly in the author's personal capacity. The views expressed therein should not be attributed to any organizations with which the author is affiliated.

Ильин И.Е.¹

Торговые войны как главный аспект противоречий между США и другими странами

Проанализировано экономическое соперничество между США и КНР, которое привело к началу «торговых войн». Предмет исследования — политические и экономические меры президента Д. Трампа в рамках стратегии *America first* против стран-партнеров для поддержания роли доминанта США на мировом рынке. Кроме того, предпринята попытка оценить последствия жесткой санкционной политики Белого дома в отношении других государств с целью навязать им доллар как единую расчетную валюту. В качестве результатов анализа рассмотрены причины отказа некоторых стран от торговли в долларах, что дало возможность использовать собственные национальные валюты в расчетах за товары.

Ключевые слова: тарифы, стратегия, торговая политика, резервная валюта, дедолларизация, торговый дефицит, экономическая война.

JEL:F51

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-25-44

Экономическое противостояние США и Китая за доминирование на мировом рынке на фоне внутреннего раскола американских элит

С приходом к власти в США президента Дональда Трампа был объявлен «новый курс» на развитие экономики с целью упрочения роли государства как повсеместного гегемона. Одновременно начался пересмотр торговых отношений со странами-партнерами, ввиду невыгодности некоторых соглашений для самой Америки. В результате зарождается феномен «трампномики», который призывает отойти от привычного курса наращивания военного и политического присутствия в разных регионах мира и сосредоточиться на перемещении (возврата) ресурсно-экономического потенциала в Соединенные Штаты за счет средств других государств. Феномен содер-

¹ Ильин Илья Евгеньевич — Донецкий национальный университет (ДНР). E-mail: <04ilyin01@gmail.com>.

жит элементы националистической альтернативы всей глобальной системе мироустройства. Иными словами, главная цель экономической политики Трампа — провести «перезагрузку» глобализации, что, безусловно, приведет к перераспределению баланса сил на мировом рынке. Кроме того, ключевое место в политической повестке отведено фактору соперничества за экономическое превосходство между США и КНР, которое привело к началу «торговых войн». Жесткая санкционная политика Администрации Белого дома в отношении других государств с целью навязать им доллар как единую расчетную валюту стала причиной отказа некоторых из них от торговли в долларах и привела к практике использования собственных национальных валют в расчетах за товары со своими партнерами.

Д. Трамп говорил о возможности экономической войны с китайскими компаниями еще во время своей предвыборной кампании. Позже в одном из выступлений он заявил: «США не начинают экономическую войну, она была уже проиграна до нас недалекими и непрофессиональными руководителями США. В итоге мы имеем дефицит торгового баланса в 500 млрд долл. ежегодно, а также теряем больше 300 млрд долл. в результате нарушения прав интеллектуальной собственности. Мы не имеем права допустить обострение подобного» [1]. Однако через два года пребывания Трампа в Овальном кабинете его протекционистские методы привели США и весь остальной мир к угрозе глобальной «торговой войны». В начале 2018 г. президент ввел тарифы на солнечные панели и стиральные машины китайского производства, а уже через два месяца он расширил их действие на сталь и алюминий. В июне тарифами обложили экспорт стали и алюминия из ЕС, Канады и Мексики, а ЕС угрожали дополнительными тарифами в размере еще 350 млрд долл. В июле были введены новые пошлины в отношении продукции высокотехнологичных отраслей Китая на сумму 34 млрд долл. [2].

Помимо этого, Трамп предложил новые ограничения в 200 млрд долл. для китайского экспорта. Одновременно с этим Конгресс принял закон, направленный на ограничение военной и экономической деятельности Китая [3]. ЕС, Канада, Мексика и Китай ответили санкциями, направленными против американских фермеров и рабочих промышленных предприятий. Министр финансов Франции Брюно Ле Мэр заявил, что «война уже началась», а министерство иностранных дел Китая обвинило Соединенные Штаты в развязывании «крупнейшей торговой войны» в истории [4]. По результатам проведенного 25 июля 2018 г. в Вашингтоне саммита между США и ЕС стороны достигли предварительной договоренности по торговым вопросам и пока воздерживаются от введения дополнительных тарифов. Совместно с правительствами Канады и Мексики США достигли определенных успехов в пересмотре условий Соглашения о североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА) [5].

Однако с Китаем США не так просто решить назревшие вопросы. Несмотря на отдельные случаи заключения перемирий, достижение приемлемого для

обеих сторон долгосрочного урегулирования проблем пока невозможно. Текущий уровень тарифов еще не перерос в активную фазу полномасштабной «торговой войны», а протекционизм не распространился на денежную сферу. Объемы экономик США и Китая в совокупности составляют 30 трлн долл., или 40% мирового ВВП. Торговые же потоки, которые в настоящее время затронуты тарифами, не превышают 1% этой суммы [6]. Однако опасения касательно протекционистских мер уже сказываются на азиатских и европейских рынках, хотя и не влияют на акции США. Выход из этой ситуации в конечном счете зависит от того, какие убытки каждая из сторон готова понести, и от внутренних проблем в Вашингтоне и Пекине.

Хотя ВВП Китая по некоторым пунктам уже превосходит ВВП Соединенных Штатов, статистические данные не отражают реального соотношения сил между ними [Ibid.] (рис. 1).

Компании США и других стран сохраняют массовое присутствие в Китае, а системы их поставок составляют значительную часть китайского экспорта и продаж внутри страны. Статус доллара в качестве международной резервной валюты остается неоспоримым. В 2018 г. доля юаня в глобальных платежах (1,6%) отодвинулась на 5-е место, а его доля в торговле Китая уменьшилась до 11,5% [7]. Степень зависимости экономики США от торговли намного меньше, чем у их основных торговых партнеров. При этом потенциал Пекина в плане введения ответных тарифов ограничен тем, что экспорт Китая в США составляет 505 млрд долл., а импорт — только 130 млрд долл. [8]

Соединенные Штаты являются одним из наиболее крупных торговых партнеров КНР, но Китай уже несколько лет является нетто-экспортером во взаимной торговле. Стоимость потока американских товаров в Китай составляет 0,7% объема ВВП США, а общий объем поставляемой из КНР в Америку продукции — около 3% китайского валового продукта. В Соединенные Штаты поставляется в основном продукция с высоким уровнем добавочной стоимости (самолеты, техника, автомобили, приборы), а в обратном направлении поступают потребительские и химические товары. Таким образом, американцам гораздо проще заменить продукцию из Китая [9].

Предполагается, что за 2019 г. ВВП США и КНР потеряет соответственно 0,45 и 0,10%, а мировой ВВП — 0,19%. По прогнозам, в 2020 и 2021 гг. эти показатели составят: США — 35 и 0,10%, КНР — по 0,18%, мир — 0,22 и 0,10%.

Белый дом 22 марта 2018 г. опубликовал документ «О противодействии экономической агрессии КНР», в котором указывалась неизбежность торговой борьбы с китайскими производителями [10]. Трамп поручил американскому юристу и политику Р. Лайтхайзеру представлять интересы США в разбирательствах в отношении Китая в ВТО, а министру экономики С. Мнучину — составить программу ограничений по притоку китайских инвестиций в американские компании [11] (рис. 2).

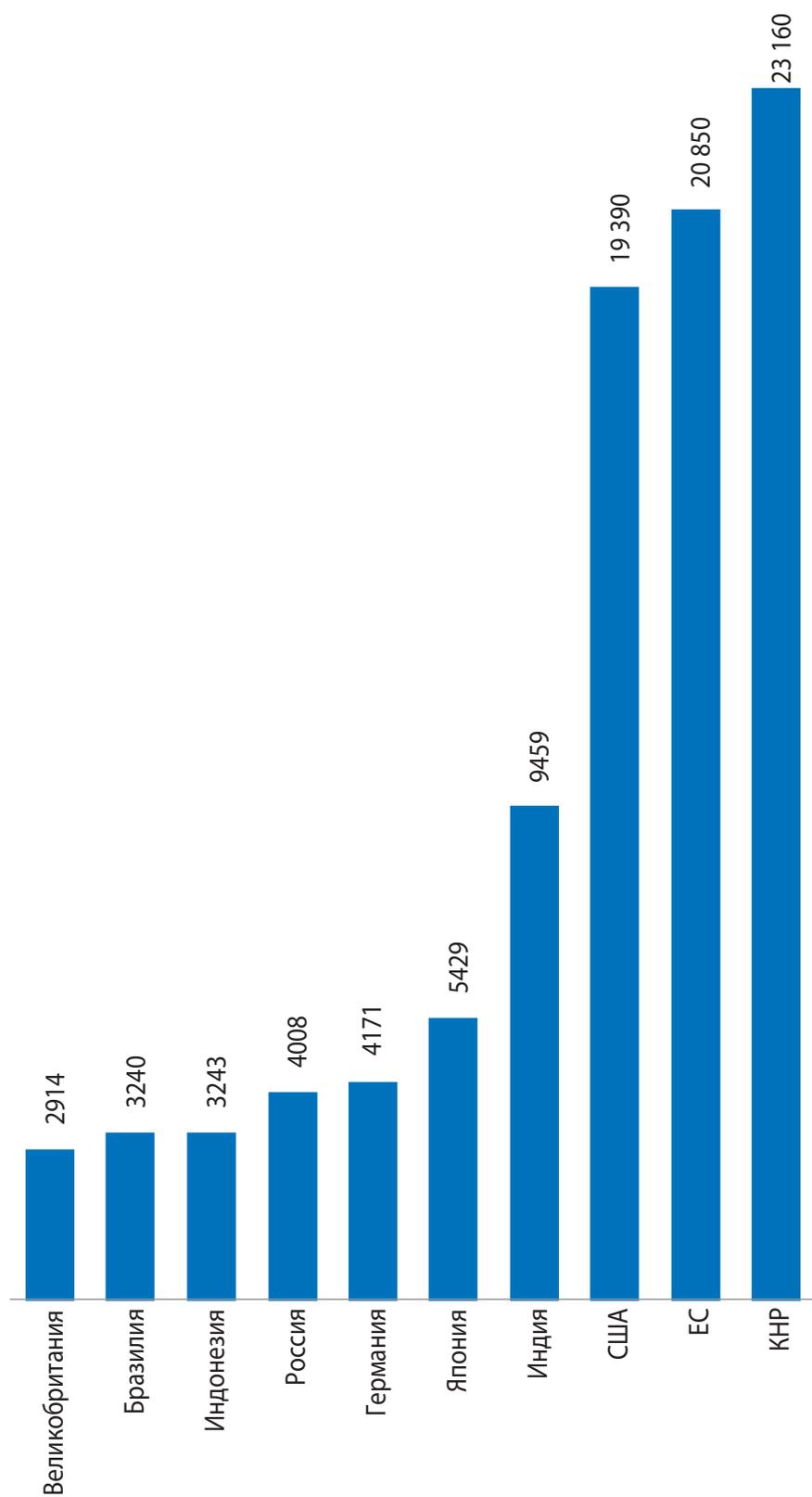


Рис. 1. ВВП наиболее крупных стран в 2017 г., млрд. долл.

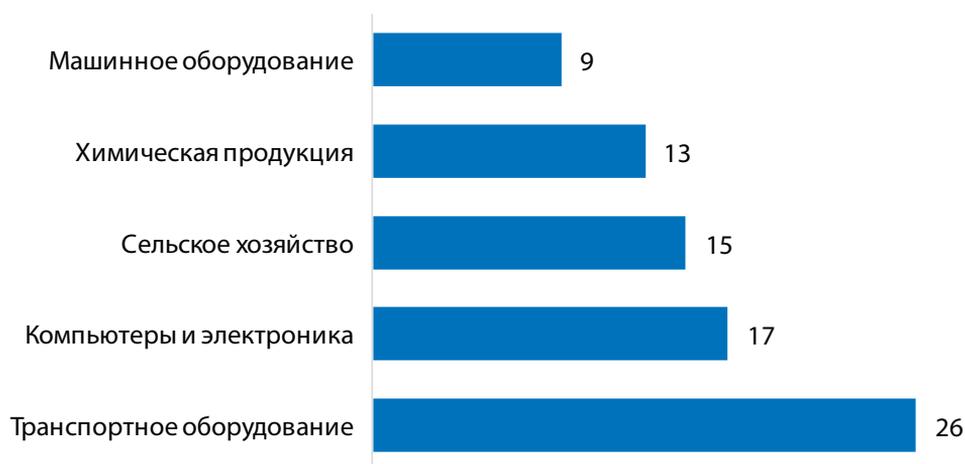


Рис. 2. Сектора экономики США, наиболее подверженные риску в «торговой войне» с Китаем, млрд долл.

Похоже, что администрация Трампа также пришла к выводу, что низкий уровень безработицы, устойчивый рост экономики и возможное соглашение с ЕС обеспечат ей «стратегическую стабильность» в «торговой войне», особенно в условиях замедления темпов экономического роста основных торговых партнеров. Например, за весь 2018 г. экономика ЕС выросла всего на 1,8%, что стало самым низким показателем за четыре года [12]. Официальные лица ЕС отклонили предложения китайского руководства о заключении «большого альянса» против Соединенных Штатов, в рамках которого Китай предоставил бы ЕС льготный доступ к рынку, а тот, в свою очередь, обязался бы начать совместное с Пекином наступление против США в ВТО. В то же время договоренности с Евросоюзом и НАФТА с гораздо большей долей вероятности могут стать основой единого фронта против Китая, что уже просматривается в негласных договоренностях между США, ЕС и Японией о блокировке присвоения Китаю статуса страны с рыночной экономикой в рамках ВТО по истечении 15-летнего переходного периода, установленного в совместно подписанном протоколе при вхождении Китая в организацию в 2001 г. Что касается главного экономического локомотива ЕС — Германии, то правительство Ангелы Меркель, хотя и приветствует поступление крупных инвестиций из Китая в свою экономику, но тем не менее опасается укрепления позиций Пекина в таких чувствительных отраслях, как оборона, безопасность, медиаотрасль [13].

Американские элиты не являются сторонниками изоляционизма или уменьшения участия страны в глобальной экономике. Скорее, они считают, что многосторонние институты не позволяют Соединенным Штатам в полной мере мобилизовать свою структурную экономическую и политическую мощь, чтобы обеспечить максимальную прибыль корпораций или помешать Китаю в развитии передовых технологий. Находясь в тесной связке с Пентагоном, они также обеспокоены военными последствиями потери

превосходства в таких передовых технологиях, как искусственный интеллект, электромобили и киберпотенциал [14].

По мере технологического взлета Китая вся корпоративная Америка начала разделять взгляды националистов, высказывающих озабоченность по поводу стремления Китая к обязательной передаче технологий, сильной промышленной политике по предоставлению субсидий и финансированию национальных фирм, а также создания несправедливых преимуществ для государственных компаний. Примерно 90% мирового компьютерного оборудования, включая 3/4 всех смартфонов, производится в Китае [5], который вложил значительные средства в технологические компании США с особым упором на проекты в области искусственного интеллекта. Советник Трампа по торговле, глава Национального торгового совета и по совместительству один из идеологов «торговой войны» Питер Наварро в интервью американскому изданию *The Wall Street Journal* заявил: «Инвестиции Китая в стратегические технологии могут в конечном счете создать серьезную опасность для производственной базы и оборонной промышленности США» [15]. Еще в администрации Б. Обамы высказывались опасения, что «принимать решительные меры для предотвращения проникновения Китая в технологический сектор может быть слишком поздно» [16].

Размеры внутреннего рынка дают Китаю огромные преимущества, что было продемонстрировано недавно в связи с намерением *Google* запустить в Китае подцензурную поисковую систему с целью подключения 753 млн интернет-пользователей. Однако все равно Пекин сталкивается с трудностями: проблема массовых избыточных производственных мощностей, рост государственного долга, проблемы с осуществлением проекта «Один пояс, один путь» (ОПОП), предназначенного в том числе для загрузки избыточных мощностей извне. На протяжении нескольких лет в Китае наблюдается снижение темпов роста, а курс юаня в 2018 г. упал на 6% [17].

По подсчетам американских специалистов, КНР будет расходовать на оплату пошлин свыше 50 млрд долл. Но в планах президента США — это лишь первый шаг в экономической борьбе с Поднебесной. Впоследствии список китайских товаров будет расширен до 100 млрд долл. В свою очередь, Государственный совет КНР объявил о готовности ввести пошлины в размере 25% на 106 наименований импортируемых из США изделий. Перечень включает 14 товарных групп, среди которых соя, продукция автомобилестроения, авиастроения, химической промышленности.

На сегодняшний день Китай еще не способен перейти к модели роста, в большей степени ориентированной на потребление и внутренний рынок, что вынудило его создать систему перераспределения богатств по восходящей, тем самым копируя модель Соединенных Штатов. Пекин также по-прежнему остро зависит от западных технологий, особенно иностранных микрочипов, составляющих в последние годы почти половину стоимости его импорта.

Первоначальное, но впоследствии отмененное, решение Трампа фактически закрыть китайский телекоммуникационный гигант ZTE имело бы разрушительные последствия для китайской экономики, равно как и для многих американских компаний. Это могло привести к лишению ZTE доступа к фирмам США, которые поставляют компании треть важнейших компонентов. Такие действия хозяина Белого дома вынудили китайское руководство значительно усилить свою решимость по укреплению технологической самостоятельности. По мнению руководства Китая, в результате реализации проектов ОПОП и «Сделано в Китае 2025», в котором определены десять отраслей, в том числе информационная сфера и аэрокосмическая промышленность, в которых Китай претендует на глобальное лидерство, они представляют смертельную угрозу превосходству США в ближайшие годы [18].

С момента вступления КНР в ВТО в 2001 г. положительное сальдо торгового баланса Поднебесной с США возросло с 50 млрд до 375 млрд долл. [5]. Известно, что условием для доступа иностранных компаний к китайскому рынку является передача технологий и интеллектуальной собственности. Однако выдвигая такое условие, Китай копирует стандартные меры по развитию государственного капитализма согласно стратегии, предложенной еще Александром Гамильтоном. Навязывание Китаем данного условия партнерам стало возможным вследствие большого объема своего рынка и сильной, централизованной политической системы. Это выделяет его среди большинства развивающихся стран, у которых нет подобного преимущества [17].

Неолибералы отмечают, что введение тарифов против Китая может только перераспределить, но не сократить общий торговый дефицит США. Националисты же полагают, что тарифы помогут добиться дальнейших уступок от Китая в плане его экономической политики в целом, а также заставят транснациональные корпорации США отказаться инвестировать в Китай и вывести из экономики уже вложенные средства. Действия и риторика администрации Трампа в отношении Китая являются отражением разногласий среди американской элиты. Пентагон наряду с националистами активно поддерживает жесткую стратегию военного и промышленного сдерживания. В принятой в декабре 2017 г. Стратегии национальной безопасности Китай определяется как ревизионистская держава и стратегический соперник, который стремится выдавить Соединенные Штаты из Тихоокеанского региона [19]. Законопроект 2018 г. об обороне уделяет Китаю основное внимание и возлагает на аппарат национальной безопасности США в отношении китайских приобретений еще и ужесточение контроля за экспортом американских технологий [20].

В целом Китай недооценил силу националистических настроений в Соединенных Штатах. Однако несмотря на все преимущества, шансы Соединенных Штатов на победу в «торговой войне» с Китаем невелики. Не только глобалисты с Уолл-стрит, но и фермеры, промышленные рабочие и потребители протестуют даже против уже принятых весьма скромных протекционистских мер США. Помимо тарифов Китай может ответить нефор-

мальными бойкотами, как это было сделано в отношении Южной Кореи и Японии, а также принять блокирующие административные меры, подобные решению по *Qualcomm*.

Китайская государственная газета «Жэньминь жибао» считает, что «китайский рынок жизненно важен для многих ведущих американских брендов... Если *Apple* хочет продолжать получать огромные прибыли на китайских рынках, несмотря на торговую напряженность, компании необходимо быть более щедрой в дележе экономического пирога с жителями Китая» [21]. Сомнительно также, что экономика США, почти десятилетие находящаяся в стадии восстановления, сможет сохранить свою нынешнюю траекторию роста в условиях повышения процентных ставок и растущего бюджетного дефицита. Если Китай начнет сбрасывать запасы казначейских бумаг США стоимостью 1,2 млрд долл., то цены на долговые обязательства взлетят; увеличение доходности казначейских бумаг повысит стоимость заемных средств, что подтолкнет страну к рецессии, которая ослабит позиции в «торговой войне» [22].

В то же время окно возможностей для Вашингтона может закрыться, так как Китай приступает к стимулированию экономики, а курс юаня снижается. Технологическое лидерство США компенсируется взаимосвязанностью высокотехнологичных секторов США и Китая в производственных цепочках по всей Азии. Тарифы, предложенные Трампом, наносят ущерб компаниям США, работающим в Китае. Так, *Apple* получает 25% своей чистой прибыли на китайском рынке, *Qualcomm* — 75% [21]; семь ведущих операторов США в области компьютерных и коммуникационных технологий преобретают подавляющую часть комплектующих в Китае.

Однако альянс националистов и глобалистов, которым ознаменовался первый год президентства Трампа и который поддерживал дисциплину Республиканской партии, ослабевает. Несогласие Уолл-стрит с политикой протекционизма выразил бывший заместитель министра финансов США Роджер Альтман, который предупреждал, что глобальные финансовые рынки являются «самой мощной силой на земле, мощнее ядерного оружия. Атмосфера страха на финансовых рынках может заставить правительства мгновенно изменить политический курс» [11].

Не предложив никаких ощутимых выгод своим сторонникам из числа белого рабочего класса, Трамп не может так просто отказаться от конфронтационной торговой позиции, особенно в отношении Китая, которая служит компенсацией за проведение неолиберальной политики. Исходя из этого, националистическая стратегия во многих отношениях неубедительна и непоследовательна. Почти все американские эксперты и исследователи согласны с тем, что конфликт с Китаем в первую очередь связан с высокими технологиями и только потом — с торговым дефицитом. Но даже если удастся сдержать высокотехнологичные амбиции Китая, это не обязательно приведет к отказу от глобализации или принесет выгоды большинству американцев.

Будучи крепко связанной с проектом неолиберальной консолидации, эта стратегия не предусматривает подлинную реиндустриализацию, перераспределение богатства и доходов, не обеспечивает необходимое финансирование инфраструктуры, исследований и разработок, а также системы общего образования. Те социальные силы в американском обществе, которые могли бы осуществить эту политику — выстроить основу долгосрочного многостороннего урегулирования, которое могло бы принести взаимную пользу китайскому и американскому народам, — чрезвычайно слабы и дезорганизованы. Конфронтационная стратегия максимального сдерживания со стороны Соединенных Штатов, даже если ЕС выступит на их стороне, несомненно, спровоцирует глобальный хаос, но с низкой долей вероятности обрушит подъем Китая в долгосрочной перспективе [23].

«Проблема доллара» в экономической политике стран — партнеров Соединенных Штатов

Последствия мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. негативно сказались на эффективности «Дипломатии доллара» (*The dollar diplomacy*), постепенно теряющей свое влияние. На фоне многочисленных неправомерных политических и экономических действий со стороны США от использования доллара во взаиморасчетах в начале 2010-х годов отказались некоторые латиноамериканские государства: Боливия, Венесуэла, Гондурас, Куба, Никарагуа и Эквадор. Позже к ним присоединились Бразилия и Уругвай. Подобное решение латиноамериканских государств обусловлено тесной интеграцией в рамках МЕРКОСУР и других региональных объединений, главной целью которых является уход из-под традиционной сферы влияния США и создание общего внутреннего рынка, не подверженного влиянию американского доллара.

Политические события последних пяти лет усилили постепенный процесс дедолларизации в мировой экономике. Можно выделить два основных этапа: официальные заявления лидеров стран о необходимости поиска альтернативы доллару и фактические действия центробанков по проведению торговых сделок в национальных валютах.

Введение США новых санкций в отношении Ирана вынудило руководство Исламской республики полностью отказаться от американской валюты и перейти в расчетах с зарубежными партнерами на евро. Кроме того, по решению правительства «все министерства, государственные организации и фирмы обязаны использовать евро как основную валюту в отчетах и при публикации статистики» [24]. При взаиморасчетах же с другими государствами кроме евро будут использоваться турецкая лира, южнокорейская вона и российский рубль. Текущая экономическая ситуация в Иране осложняется политическими маневрами, к которым прибегают партнеры с целью удержать стратегические позиции в двухсторонней торговле с Тегераном. ЕС не одобрил выход

США из ядерной сделки с Ираном и рискует попасть под санкции Вашингтона за торговлю с ним. Тем не менее обе стороны, несмотря на давление со стороны администрации президента Соединенных Штатов, осознают взаимовыгоду от сотрудничества друг с другом. Для ЕС покупка сравнительно дешевой иранской нефти — удачная сделка, позволяющая сэкономить ежегодно миллиарды евро и снизить энергетическую зависимость от Саудовской Аравии, главного сателлита США, а для Ирана — своя доля в мировом экспорте сырья и поддержка европейских государств на фоне жестких санкций, вводимых Белым домом. Исходя из этого, ЕС не только выступил против новых ограничений в отношении Ирана, но и объявил, что будет использовать собственную валюту — евро — для оплаты иранской сырой нефти.

Наметившийся раскол в отношениях между Турцией и США также повлек за собой решительные намерения турецкой стороны отказаться от диктата доллара и перейти на расчеты в национальных валютах в торговле со своими главными партнерами — Россией, Китаем, Ираном и ЕС. По этому поводу турецкий лидер Реджеп Тайип Эрдоган заявил: «Если страны Европы тоже захотят избавиться от доллара, то Анкара готова перейти и с ними на аналогичные расчеты» [25].

Причин, из-за которых между Анкарой и Вашингтоном обострились противоречия, достаточно много. Во-первых, это повышение пошлин на импорт турецкой стали и алюминия в Америку в 2 раза. Во-вторых, отказ Вашингтона в выдаче проповедника Фетхуллаха Гюлена, обвиняемого турецкими властями в непосредственной подготовке и попытке организации государственного переворота летом 2016 г. Более того, США предъявляют Турции требования, предполагающие значительные коррективы внешней политики ее на Ближнем Востоке и отказ от военно-технического сотрудничества с Россией, в частности, от покупки ракетных комплексов С-400. Политика США в отношении Турции привела к существенному обесцениванию лиры (на 40%), в связи с чем власти страны призвали население обменивать доллары и евро на национальную валюту ввиду возможности рисков ухудшения отношений с Соединенными Штатами [Там же].

Из стран Азиатско-Тихоокеанского региона первыми отказались от доллара Китай, Япония, Южная Корея и Австралия. В национальных валютах Поднебесная торгует с Японией и Индией, а Япония — с Бразилией. Первые платежи в рублях были также проведены между Россией и Северной Кореей. Кроме того, Пекин поддержал инициативу создания в столице Малайзии Куала-Лумпуре клирингового центра, в задачи которого входит увеличение объемов торговли в юанях в Юго-Восточной Азии. Это стало ответной реакцией на решение Сингапура, крупнейшего финансового центра Азии, установить прямую конвертацию между сингапурским долларом и юанем.

Следует подчеркнуть тот факт, что основные усилия по проведению политики дедолларизации принадлежат странам — членам крупнейших мировых

и региональных торговых блоков, таких, например, как БРИКС, АСЕАН, ЕАЭС, ШОС и др. Альянс России и Китая обладает большим запасом ресурсов, что позволяет реализовывать подобную стратегию на долгосрочной основе. Первую сделку в национальной валюте центральные банки России и Китая заключили осенью 2014 г., что ознаменовало собой решительные намерения двух стран избавиться от долларовой зависимости.

Главный аргумент китайского руководства — Шанхайская международная энергетическая биржа (*Shanghai International Energy Exchange, INE*), которая 26 марта 2018 г. начала торги нефтяными фьючерсами в юанях. В первый же день в Шанхае было заключено 18 тыс. сделок, а оборот превысил 2,7 млрд долл. Торги проводил швейцарский холдинг *Glencore*, один из крупнейших нефтяных трейдеров в мире, входящий в число ведущих действующих лиц на российском сырьевом рынке.

Показательна динамика торгов на Шанхайской энергетической бирже в последние месяцы. Если в конце марта объем торгов нефтяными фьючерсами составлял 20–30 тыс. лотов по 1 тыс. баррелей, то в начале мая — уже 240–250 тыс., в июле — 2,6–2,8 млн лотов (14,4% мирового рынка), а в конце октября — 3,1 млн (16%), что в 49 раз больше аналогичного показателя Дубайской товарной биржи. За девять месяцев Шанхайская биржа вошла в число ведущих нефтяных бирж, заняв 3-е место после Нью-Йоркской и Лондонской [26].

Изначально Шанхайская энергетическая биржа ориентировалась не на спекулятивные расчетные фьючерсы, а на поставочные. По такому контракту инвестор покупает не товар, а обязательство купить товар в определенную контрактом дату. Поставки физической нефти на китайский рынок в соответствии с фьючерсными контрактами, заключенными на INE, начались в сентябре. Нефтеперерабатывающим и нефтехимическим компаниям Китая поставочные фьючерсы дают гарантированное обеспечение предприятий необходимым сырьем и хеджирование рисков.

Шанхайская энергетическая биржа сумела стать такой международной площадкой, где китайские и зарубежные участники рынка совершают сделки без оглядки на американский доллар. Доверие к INE высоко, котировки фьючерса *Shanghai crude* (сырой нефти) стали ценовым ориентиром (*benchmark*) для расчетов при поставках других сортов нефти, что ведет к укреплению юаня и намного сужает сферу господства доллара, приближая то время, когда на смену нефтедоллару может прийти нефтеюань. За торгами в Шанхае внимательно следят нефтяные компании, трейдеры и финансовые структуры Сингапура, Великобритании, США. Многие из них уже активно торгуют на INE. Если в первые два месяца после начала торгов иностранные участники заключали не более 5% общего числа фьючерсных контрактов, то сейчас их доля увеличилась до 15%.

Сегодня Китай платит за нефть валютой, которую сам эмитирует, хотя раньше такое могли себе позволить только США. Кей Ван Петерсен, эксперт по гло-

бальной макростратегии сингапурского отделения *Saxo Capital Markets*, считает, что «непредвиденные последствия борьбы США на нескольких фронтах привели к тому, что миру нужна альтернатива доллару США... Торговая война приведет к удвоению усилий по структурному усилению юаня» [26].

В отношении политики России в данном вопросе нужно отметить следующее: Кремль прилагает все усилия, чтобы добиться экономической независимости. Россия существенно диверсифицировала свои валютные резервы. Доля доллара была сокращена вдвое — с 46,3 до 21,9%. Правительство РФ продолжает сокращать вложения в государственный долг США. По данным американского Минфина, в ноябре прошлого года они уменьшились на 1,8 млрд долл. по сравнению с октябрём. Теперь Россия держит государственных облигаций США всего на 12,8 млрд долл. (в основном краткосрочные бумаги). Для сравнения: в 2017 г. эта цифра составляла 102 млрд долл. [27]. Другой показательный пример: в начале 2018 г. Россия была в числе 16 крупнейших держателей американского государственного долга, а теперь занимает позиции в третьем десятке. Последний раз наша страна оказывалась на этом месте в 2007 г., после чего начала существенно наращивать в своих резервах так называемые «*treasuries*» (казначейские облигации США) [28].

По данным Министерства финансов США, Москва отказалась практически от всех американских облигаций государственного займа. За II кв. 2018 г. Россия избавилась от американских ценных бумаг на сумму в 100 млрд долл. и вложила деньги в другие валюты, в первую очередь евро и юань. Вырученные от продажи средства были инвестированы в покупку золота, объем которого составил рекордные 274,3 т. В результате политического кризиса 2014 г. политика России была направлена на пополнение своих золотовалютных резервов, запас которых вырос с 1726,2 до 2113 т к концу 2018 г. Следует отметить, что Центральный банк РФ не единственный, кто обратил внимание на золото. За прошедший год центральные банки многих стран купили золота больше, чем в любой другой год, начиная с 1971 г., когда США отказались от золотого стандарта [29] (рис. 3).

Помимо России к подобной стратегии присоединились также Казахстан, Турция, Ирак, Индия, Польша и Венгрия, возобновил закупку золота и Китай. Анализ подобной тенденции подводит к тому, что страны пытаются обезопасить свою экономику на случай нового финансового кризиса, ввиду нынешней турбулентности американской валюты.

Американский инвестиционный банк *Morgan Stanley* сообщает, что в 2018 г. Россия стала основным скупщиком китайских облигаций. Доля китайской валюты возросла с незначительных 0,1 до 14,7%. Эти действия России сочетаются с ее общим внешнеполитическим курсом, которая делает ставку на стратегическое партнерство с Китаем и рассматривает его как альтернативу сотрудничеству с США. Доля евро в российских резервах также увеличилась с 25% в середине 2017 г. до 32% в 2018 г. [Там же].

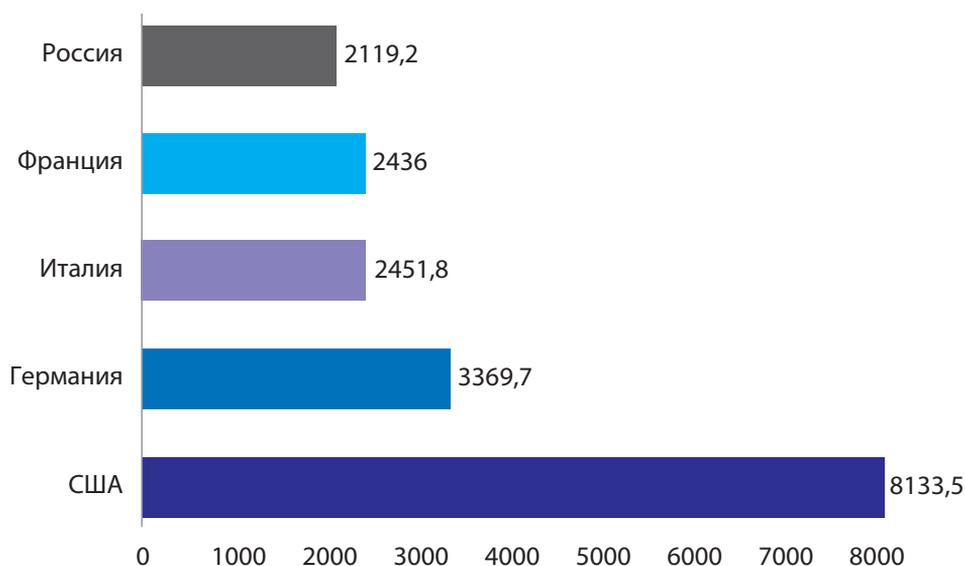


Рис. 3. Золотой запас крупнейших стран, т

Вопрос о снижении доли доллара в российской экономике все шире обсуждается в связи с американскими санкциями, усиление которых потенциально может привести к запрету на расчеты в долларах. Отказ от финансирования американской экономики и резкое сокращение долларовых активов в структуре золотовалютных резервов — это прямое следствие геополитического фактора. Замещение казначейских бумаг США их китайскими аналогами отражает текущий стратегический вектор российской политики и продиктовано охлаждением в отношениях России и США.

Как отмечалось, ненадежность долларовой системы заставляет и другие страны искать альтернативы. «Односторонняя и скачкообразная» политика Вашингтона ставит под угрозу послевоенный финансовый порядок. Об этом свидетельствуют данные Международного валютного фонда (МВФ) по валютному составу мировых резервов [30] (рис. 4).

Во II кв. 2018 г. общие мировые валютные резервы во всех валютах выросли на 3,2% в годовом исчислении до 11,48 трлн долл., что вполне соответствует диапазону последних трех лет. Для целей отчетности МВФ конвертирует все валютные остатки в доллары США. Деноминированные в долларах США активы среди этих резервов выросли до 6,55 трлн долл., однако с учетом общего роста всех валютных резервов доля деноминированных в долларах активов среди этих резервов снизилась до 62,25%, что является самым низким показателем с 2012–2013 гг. В III кв. 2018 г. долларовая часть резервов сократилась на 61,9%, что опять-таки самый низкий показатель за последние пять лет. Евро, напротив, существенно укрепил свои позиции: во II кв. 2018 г. его доля выросла до 20,26%, что является самым высоким показателем с IV кв. 2014 г.

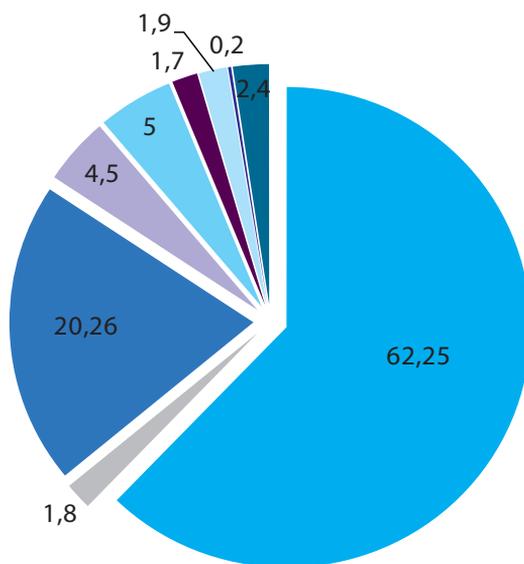


Рис. 4. Состав валютных резервов МВФ, %:

■ доллар, ■ юань, ■ евро, ■ фунт стерлингов, ■ иена, ■ австралийский доллар, ■ канадский доллар, ■ швейцарский франк, ■ другие валюты

Создание евро стало самой успешной попыткой уменьшить гегемонию доллара. До финансового кризиса 2008–2009 гг. и долгового кризиса евро в Европе доминировало мнение, что через некоторое евро время достигнет паритета с долларом по шкале гегемонии. Последней попыткой ослабить гегемонию доллара является повышение китайского юаня до глобальной резервной валюты: по состоянию на 1 октября 2016 г., МВФ добавил его в свою валютную корзину, на основе которой определяется курс специальных прав заимствования (СДР) [30].

Безусловно, следует учитывать взаимосвязь между долларом как важнейшей резервной валютой и огромным торговым дефицитом США с остальным миром. Существует теория, основанная на том, что США как страна с основной резервной валютой должны иметь огромный торговый дефицит с остальным миром. Статус доллара как главной резервной валюты позволяет финансировать торговые дефициты и, таким образом, делает эти торговые дефициты возможными в долгосрочной перспективе (на протяжении двух десятилетий). В противовес доллару, евро вторая резервная валюта — валюта ЕС, который имеет большой профицит торговли с остальным миром.

Эволюция мировых финансов в значительной степени связана с динамикой международного баланса сил. Америка использует доллар как оружие. Поэтому помимо финансовых инструментов американская валюта поддерживается военной мощью. Из этого следует, что дедолларизация — длительный и очень сложный процесс. Успехи Китая в расширении международного влияния юаня обусловлены учетом потребностей реального

сектора китайской экономики; без этого укрепление международного авторитета национальной валюты не имеет перспектив.

Внешняя политика администрации Трампа ускоряет тенденцию ухода от доллара как мировой резервной валюты. В январе 2017 г., когда состоялась его инаугурация, доллар использовался почти в 90% сделок всех международных транзакций. Сейчас эта цифра снизилась до 2/3. В январе 2019 г. Д. Трамп в своем «Твиттере» подверг сомнению стремление Пакистана бороться с терроризмом. Спустя сутки Центральный банк Пакистана объявил, что больше не будет использовать доллар США в международных сделках и вместо этого перейдет на китайский юань [26].

В настоящее время единственными подходящими альтернативами доллару эксперты называют юань и евро. Однако и здесь существуют определенные риски. Для евро — это политическая устойчивость Евросоюза (и сохраняющаяся зависимость от США), для юаня — отсутствие свободной конвертации, высокая вероятность искусственной девальвации со стороны китайского регулятора в случае возникновения проблем в экономике Поднебесной.

Альтернатива долларовой экономике, безусловно, есть. Тем более что за исключением нескольких кратких периодов после Второй мировой войны вклад Америки в мировое хозяйство снижается. Если в 1960 г. на ВВП США приходилось 40% мирового ВВП, то в 2014 г. эта доля сократилась в 2 раза. США уступает лидирующие позиции как по абсолютным величинам, так и по темпам роста. В результате развитие этой тенденции будет медленно, но верно вести к снижению доли глобального долларového оборота [Там же].

Подводя итог изложенному выше, хотелось бы обратиться к книге американско-турецкого экономиста Дэни Родрика «Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики», изданной в 2011 г. [31]. В этой книге автор концептуально описал понятие «парадокс глобализации» (*The Globalization Paradox*), смысл которого заключается в наличии конфликта между демократией, экономической глобализацией и суверенитетом государств. По мнению Родрика, невозможно сосуществование этих трех целей политики на уровне национального государства. Для продолжения собственной политики на национальном уровне мощнейшей державе рано или поздно придется пожертвовать одним из этих трех принципов. Проецируя этот парадокс в отношении нынешней политики Белого дома, можно сделать вывод, что, поскольку демократия и суверенитет для США священны, для разрешения данного парадокса в жертву должна быть принесена глобализация. Поддержка националистов в вопросе введения торговых барьеров, а также сопротивление нелиберальной стратегии олицетворяют собой концептуально новый поворот США в вопросе глобального доминирования.

Основной же конкурент США в торговой сфере — Китай — предпочитает жертвовать своей демократией. В сложившейся ситуации, чтобы сохранить

собственное превосходство, Соединенным Штатам приходится полагаться уже не на мягкую силу (*soft power*), а на жесткую (*hard power*) с элементами военного давления и протекционизма, который нужен, чтобы затормозить теряющие управляемость геэкономические процессы и глобализацию, способствующую возвышению Китая. Представители администрации США констатируют, что «произошло неблагоприятное для американских интересов смещение глобального баланса сил». Поэтому для восстановления превосходства логичным выглядит смена политики Соединенных Штатов, принципиально иной лидер и иная идеология. Результатом такого курса вполне может стать некий симбиоз доктрины Джеймса Монро («Америка для американцев») и идеи Ганса Моргентау о том, что в основе внешней политики должны лежать национальные интересы, а вооруженные силы и угроза их использования являются важнейшим ресурсом в международных отношениях, который определяет силу нации.

Наиболее близкими к названным выше оказались идеи, которые озвучил в ходе президентской кампании 2016 г. Д. Трамп, выражавший протекционистские взгляды на промышленное производство и откровенно популистские — на торговлю и иммиграцию. Теперь Д. Трампу предстоит доказать, что «Америка на первом месте» (*America First*), потому что итоговый результат комбинации его политики, экономики, идеологии консервативного англосаксонского мессианства и превосходства Америки над всем остальным миром, что эксперты уже окрестили «трампономикой», не предопределен. Зарубежные партнеры быстро превращаются в соперников, а внутривнутриполитические силы США пока невозможно сложить в единый вектор: слишком очевиден раскол элиты после выборов 2016 г.

Источники

- [1] Swanson A. White House Tries to Tamp Down Trade War Fears as China Retaliates // The New York Times. 2018. URL: <<<https://www.nytimes.com/2018/04/04/business/the-united-states-is-starting-a-trade-war-with-china-now-what.html>>>.
- [2] Лосев А.В. «Трампономика»: первые результаты. Эрозия Pax Americana и торможение глобализации // Валдайские записки. 2018. № 87. URL: <<http://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/valdayskaya-zapiska-87/>>.
- [3] Официальный сайт Издательства правительства США // National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. 2018. URL: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-115hr5515enr/pdf/BILLS-115hr5515enr.pdf>>.
- [4] Минфин Франции: Вашингтон добивается экономического раскола между Парижем и Берлином // ТАСС. 2018. URL: <<https://tass.ru/ekonomika/5356580?amp>>.

- [5] *Кафруни А.* Глобальная торговая война? Противоречия торговой политики США в эпоху Трампа // Валдайские записки. 2018. № 93. URL: <<http://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/valdayskaya-zapiska-93/>>.
- [6] Официальный сайт ЦРУ//The world factbook. 2018. URL: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>>.
- [7] Renminbi internationalisation and the BRI: rebuilding momentum? // HSBC. 2018. URL: <<https://www.business.hsbc.com/china-growth/renminbi-internationalisation-and-the-bri-rebuilding-momentum>>.
- [8] Официальный сайт Бюро экономического анализа США. U.S. International Trade in Goods and Services. 2018. URL: <<https://www.bea.gov/news/2019/us-international-trade-goods-and-services-december-2018>>.
- [9] *Макаров О.* США vs Китай: почему Вашингтон проиграет в торговой войне // РБК. 2018. URL: <<https://www.rbc.ru/economics/08/07/2018/5b3f826a9a7947586ac7d67a>>.
- [10] Официальный сайт Белого дома. How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World. 2018. URL: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>>.
- [11] *Altman R. C.* The Markets Will Stop a Trade War // The Wall Street Journal. 2018. Vol. 272. No. 20. URL: <<https://www.wsj.com/articles/the-markets-will-stop-a-trade-war-1532558363>>.
- [12] European Economic Forecast. European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf>.
- [13] *Emmott R., Barkin N.* Exclusive: China presses Europe for anti-U.S. alliance on trade // Reuters. 2018. URL: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-eu-exclusive-idUSKBN1J1TKT>>.
- [14] Chinese Investment in Critical U.S. Technology: Risks to U.S. Security Interests // Council on Foreign Relations. 2017. URL: <<https://www.cfr.org/report/chinese-investment-critical-us-technology-risks-us-security-interests>>.
- [15] *Navarro P.* Trump's Tariffs Are a Defense Against China's Aggression // The Wall Street Journal. 2018. Vol. 271. No. 143. URL: <<https://www.wsj.com/articles/trumps-tariffs-are-a-defense-against-chinas-aggression-1529533046>>.

- [16] *Donnan S.* The AI Arms Race: The Tech Fear Behind Donald Trump's Trade War with China // Financial Times. 2018. URL: <<https://www.ft.com/content/40304bea-7eb9-11e8-bc55-50daf11b720d>>.
- [17] *Dodwell D.* The real target of Trump's trade war is 'Made in China 2025' // South China Morning Post. 2018. URL: <<https://www.scmp.com/business/global-economy/article/2151177/real-target-trumps-trade-war-made-china-2025>>.
- [18] *Дисэн Г.* Геоэкономика Китая и «новая холодная война» // Валдайские записки. 2018. № 96. URL: <<http://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/valdayskaya-zapiska-96/>>.
- [19] Официальный сайт Посольства США в Грузии. 2017 National Security Strategy of the United States of America. 2017. URL: <<https://ge.usembassy.gov/2017-national-security-strategy-united-states-america-president/>>.
- [20] Официальный сайт Министерства обороны США. Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States. 2018. URL: <<https://media.defense.gov/2018/Oct/05/2002048904/-1/-1/1/assessing-and-strengthening>>.
- [21] *Weijia H.* Strong sales of US brands including Apple give China bargaining chips in trade row // People's Daily. 2018. URL: <<http://en.people.cn/n3/2018/0807/c90000-9488434.html>>.
- [22] *Brown D.* Should China play hardball in the trade war with Trump and start targeting US Treasuries? // South China Morning Post. 2018. URL: <<https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/united-states/article/2158403/should-china-play-hardball-trade-war-trump-and>>.
- [23] *Graaff N.D.* US-China Relations and the Liberal World Order: Contending Elites, Colliding Visions? // International Affairs. Oxf.: Oxford University Press. 2018. Vol. 94. No. 1. P. 113–131. URL: <<https://medium.com/international-affairs-blog/us-china-relations-and-the-crisis-of-liberal-order-6f4f75d80402>>.
- [24] Трамп устроил в Иране валютный коллапс // Рамблер/финансы. 2018. URL: <https://finance.rambler.ru/economics/39724605/?utm_content=rfinance&utm_medium=read_more&utm_source=copylink>.
- [25] К чему могут привести разногласия между Турцией и США // Рамблер/новости. 2018. URL: <https://news.rambler.ru/world/40536997/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink>.
- [26] *Прохватиллов В.* Внешняя политика Трампа ускоряет уход от доллара как мировой резервной валюты. 2018. URL: <[42](https://www.fondsk.</p><hr/></div><div data-bbox=)

ru/news/2018/12/18/vneshnjaja-politika-trampa-uskorjaet-uhod-ot-dollara-kak-mirovoj-rezervnoj-valjuty-47312.html>.

- [27] *Zschäpitz H.* Kreml löst sich vom Dollar-Diktat / H. Zschäpitz // Die Welt. 2019. URL: <https://www.welt.de/print/die_welt/finanzen/article186891006/Kreml-loest-sich-vom-Dollar-Diktat.html>.
- [28] *Kantchev G.* Russia Demotes Dollar's Role at Home, Taking a Swipe at U.S. // The Wall Street Journal. 2018. Vol. 272. No. 112. URL: <<https://www.wsj.com/articles/russia-demotes-dollars-role-at-home-taking-a-swipe-at-u-s-1541959204>>.
- [29] Официальный сайт ЦРУ. The world factbook. 2018. URL: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>>.
- [30] *Richter W.* US Dollar Refuses to Die as Global Reserve Currency — But Loses Ground // Wolf Street. 2018. URL: <<https://wolfstreet.com/2018/09/30/us-dollar-global-reserve-currency-hegemony-chinese-rmb-yuan-euro/>>.
- [31] *Rodrik D.* The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. N.Y.; L.: W. W. Norton, 2011.

Ilyin I.¹

Trade wars as the main aspect of contradictions between the USA and other countries

This article analyzes the factor of economic rivalry between the United States and China, which led to the beginning of “trade wars”. The subject of the study is the political and economic measures of president D. Trump in the framework of America strategy in order to maintain the dominant role of US in the world market. In addition, the consequences of the tough sanctions policy of the White House against other states in order to impose

¹ *Ilyin Ilya — Donetsk national University (DPR). E-mail: <04ilyin01@gmail.com>.*

the dollar as a single currency for trade are evaluated. As the results of the study, the reasons for the refusal of some countries to trade in dollars are reviewed, which led to the practice of using their own national currencies in trade with their partners.

Keywords: *tariffs, strategy, trade policy, reserve currency, de-dollarization; trade deficit, economic war.*

Статья поступила в редакцию 19 сентября 2019 г.

Иванова Н.А.¹

Основные тенденции развития торговли услугами в мировой экономике

Рассмотрен мировой рынок услуг, бурно развивающийся в связи с изменением мирового технологического уклада. Особое внимание уделено развивающимся странам, которые становятся экспортерами и импортерами услуг. Проанализировано положительное влияние торговли услугами на экономику развивающихся государств.

Ключевые слова: *торговля услугами, либерализация торговли, строительные, финансовые, телекоммуникационные, сектор услуг, экспорт, импорт.*

JEL: L80

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-45-57

Сфера услуг в глобальной экономике весьма обширна и разнообразна: от услуг в области архитектуры и телекоммуникаций до транспортных услуг в космосе, что в совокупности отражает многоукладность и разносторонность современного мирового хозяйства. Услуги также являются самой быстро растущей частью мировой торговли. С 1990-х годов темпы прироста торговли услугами опережают темпы прироста торговли товарами, и на сегодняшний день совокупный объем торговли услугами достигает 4,8 трлн долл. в год, или около 2/5 стоимостного объема мировой торговли [1]. С 1970-х годов доля экспорта услуг в общем объеме мировой торговли выросла на 20%, в мировом ВВП — на 5% и в настоящее время составляет 6% мирового ВВП [2]. При этом рынок услуг представляет собой наиболее динамичную компоненту экономики как развитых стран, так и развивающихся. Несомненно, развитые страны занимают лидирующую роль фактически во всех сегментах мирового рынка услуг, однако доля развивающихся стран стремительно растет, по темпам прироста зачастую опережая страны ОЭСР: за 1970–2017 гг. доля развивающихся государств увеличилась с 3 до 20% (см. рис. 1). Кроме того, сфера услуг обеспечивает до 2/3 добавленной стоимости в ВВП и занятости в экономике развитых

¹ Иванова Наталья Александровна — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономического сотрудничества МГИМО МИД России. E-mail: <baihua83@gmail.com>.

стран, а также до половины соответствующих показателей во многих развивающихся странах.

Таким образом, роль и место сферы услуг в мировой экономике за последнее время существенно изменились. Это обусловлено несколькими факторами. Во-первых, в современном мире услуги, будучи важными сами по себе, вносят существенный вклад в оптимизацию процессов промышленного производства. В данном контексте особо следует выделить значение сферы услуг в обеспечении эффективности мировых цепочек добавленной стоимости, что, по сути, определяет сегодня облик мировой торговли. Логистические, коммунационные и финансовые услуги, такие как кредитование торговли и интернет-платежи, способствуют координации и реализации отдельных этапов производства в разных странах. По данным ВТО, если исходить из критерия создания добавленной стоимости, то на услуги приходится до половины мировой торговли.

Во-вторых, одним из самых важных факторов, повлиявших на усиление роли услуг в экономике разных стран и соответственно в мировой торговле, несомненно, является изменение технологического уклада мировой экономики. Автоматизация, цифровизация и создание новых бизнес-моделей, основанных на информационных технологиях (ИТ), обеспечивает существование широкого спектра услуг, производимых в одном месте и потребляемых в другом. Сегодня появился целый пласт услуг, которые могут быть реализованы удаленно и обеспечиваются Интернетом, прочими средствами связи, системами «больших данных», искусственным интеллектом, что в совокупности обеспечивает технические изменения многих бизнес-процессов. *Например, программное обеспечение, что, по сути, является услугой, стало ключевым элементом в машиностроении. Это позволило услугам наряду с товарами получить почти физическое присутствие на рынке (они могут быть произведены и складированы). Кроме того, уникальной особенностью услуг является и то, что они могут быть быстро и с низкими издержками оцифрованы и реализованы.*

В-третьих, происходит быстрое меж- и внутрисекторальное перераспределение ресурсов. Рост продуктивности от использования новых технологий влечет изменения и в структуре занятости. С одной стороны, снижается потребность в рабочей силе во многих традиционных отраслях национальной экономики, в сельском хозяйстве и промышленности, а с другой стороны, это компенсируется созданием рабочих мест в сфере услуг. По данным Всемирного банка, при анализе экономик 40 государств за 1970–2017 гг. доля занятых в сельском хозяйстве упала вдвое, в то время как доля занятых в сфере услуг увеличилась на столько же [1].

Такие структурные особенности новой цифровой экономики ставят торговлю услугами во главу угла, знаменуя собой и новую эру глобализации. В этих условиях актуальным становится развитие сектора услуг в развивающихся странах и их участие в общемировых экономических процессах.

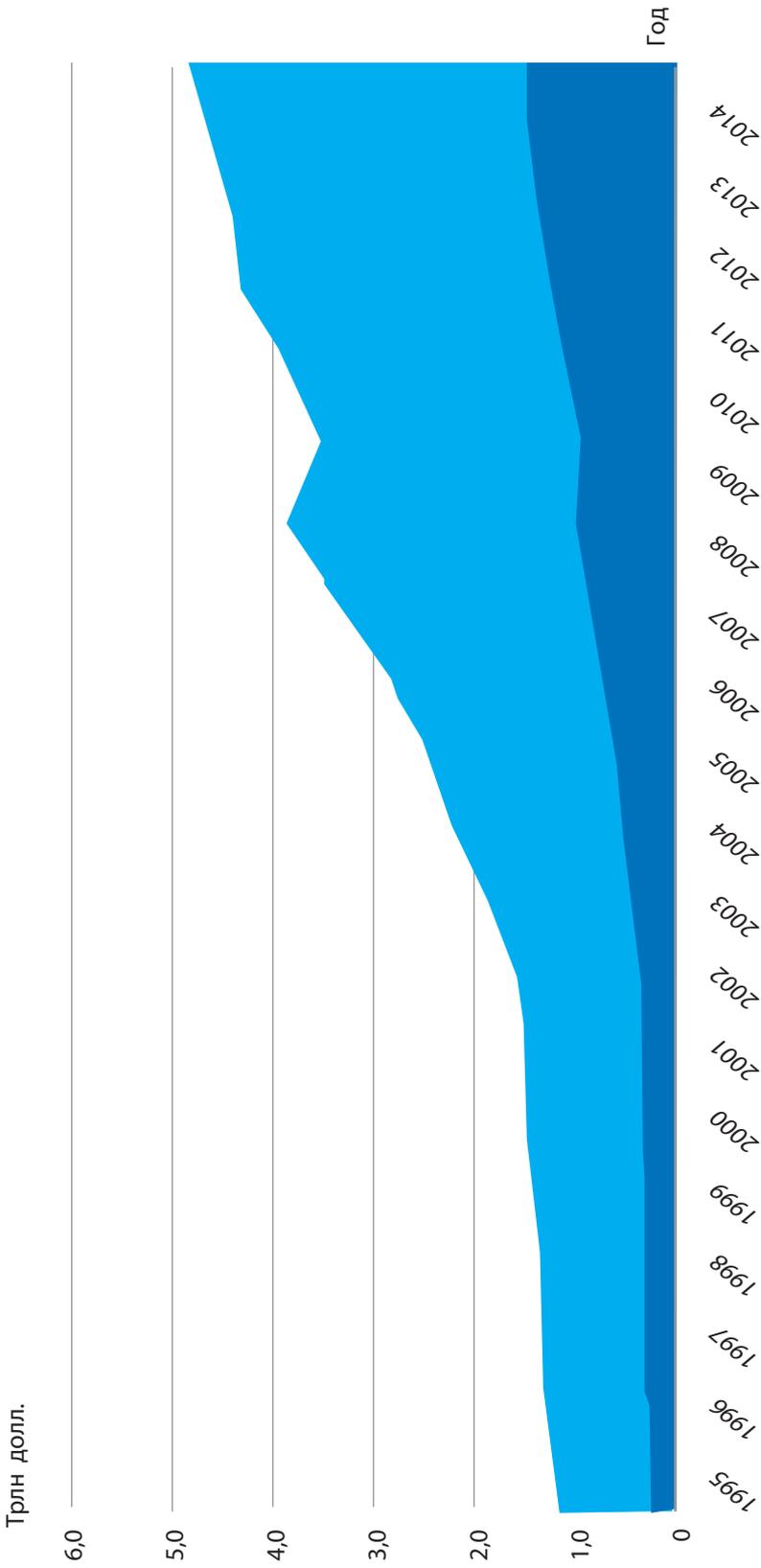


Рис. 1. Доля развивающихся стран в мировой торговле услугами в 1995–2014 г., трлн долл.: ■ мир; ■ развивающиеся экономики

Источник: [3].

Это обусловлено тем, что на сегодняшний день эффективность производства услуг непосредственно связана с положительной динамикой ряда экономических показателей и развитием государства в целом. Развитая сфера услуг в таких областях национальной экономики, как транспорт и дистрибуция, образование и здравоохранение, банкинг и финансы, являются важной составляющей в обеспечении устойчивого экономического роста развивающихся стран как в части формирования конкурентоспособного сектора производства и торговли, так и в обеспечении социального развития в целом и решении проблемы бедности. Положительный эффект торговля услугами оказывает и на платежный баланс страны. Денежные переводы от граждан, находящихся за рубежом, и денежные поступления от резидентов, трудоустроенных за границей, представляют собой важный валютный доход во многих странах, где выручка от экспорта услуг является значимой частью экспортных поступлений. Таким образом, увеличение объемов торговли услугами в развивающихся странах способствует росту конкурентоспособности этих стран и их интеграции в мировую экономику.

Сам термин «услуги» охватывает несколько десятков видов деятельности, продукция которых может быть определена как «услуги». Разнохарактерность и неоднородность различных видов услуг объясняет сложность выработки унифицированного подхода к их определению, классификации и внешнеторгового регулирования. Именно поэтому вплоть до середины 1990-х годов не удавалось добиться принятия многостороннего соглашения в сфере услуг, и отдельные их виды регулировались отраслевыми межгосударственными соглашениями. Только на Уругвайском раунде ГАТТ было принято Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), которое в том числе определило, что понимается под услугами в мировой торговой практике, классифицировало их по отдельным видам, установило основные формы и принципы торговли услугами. На сегодняшний день данное соглашение остается единственным в области многостороннего регулирования международной торговли услугами.

В понимании ГАТС «услуги» включают любую услугу в любом секторе за исключением услуг, поставляемых при осуществлении государственной власти. Последнее положение имеет большое значение, учитывая тот факт, что современное государство играет в сфере услуг значительно большую роль, чем в сфере торговли товарами. В первую очередь, это касается проблем регулирования рынка услуг, где государство выступает с более жестких позиций, чем в торговле товарами. Кроме того, государство само часто выступает крупным производителем или потребителем услуг.

Классификационный перечень секторов услуг состоит из 12 разделов и 160 видов услуг [4]:

- раздел I — предпринимательские услуги, разделенные на 46 групп;
- раздел II — телекоммуникационные услуги (25 групп);
- раздел III — строительные и инжиниринговые услуги (5 групп);
- раздел IV — дистрибьюторские услуги (5 групп);

- раздел V — образовательные услуги (5 услуг);
- раздел VI — финансовые услуги, включая страховые услуги (17 групп);
- раздел VII — экологические услуги (4 группы);
- раздел VIII — медицинские услуги (4 группы);
- раздел IX — туристские услуги (4 группы);
- раздел X — спортивные услуги (5 групп);
- раздел XI — транспортные услуги (33 группы);
- раздел XII — прочие услуги.

Из 160 видов услуг члены ВТО в перечень своих обязательств по присоединению к соглашению включают около 50 видов, таким образом способствуя развитию мобильности и открытости мирового рынка услуг (рис. 2).

Следует отметить, что развитые страны взяли на себя приблизительно в 4 раза больше обязательств, чем наименее развитые. При этом страны, которые вступили в ВТО после 1995 г., приняли обязательства по значительно более широкому кругу услуг, чем изначальные государства — члены ВТО с аналогичным уровнем развития.

Разделы, которые государства — участники соглашения наиболее полно включают в перечень обязательств, — это туризм и услуги в сфере обеспечения деловой инфраструктуры (финансовые, деловые и телекоммуникационные услуги). Реже всего в полном объеме включаемыми разделами, как правило, выступают образование, здравоохранение (рис. 3). В целом такое распределение обязательств и, соответственно, либерализация отдельных секторов мировой торговли услугами отражает национальный уровень их государственного участия и регулирования.

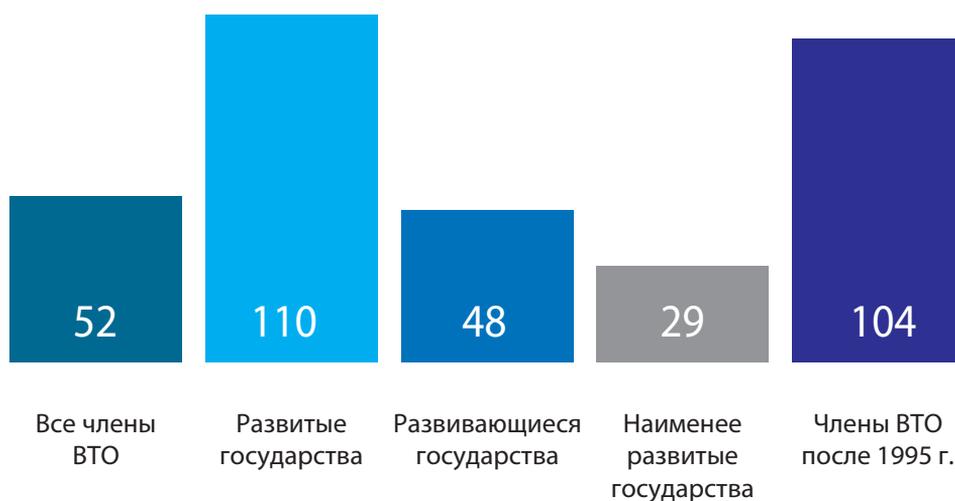


Рис. 2. Среднее количество секторальных обязательств в сфере услуг, принятых государствами — членами ВТО с разным уровнем экономического развития

Источник: [3].

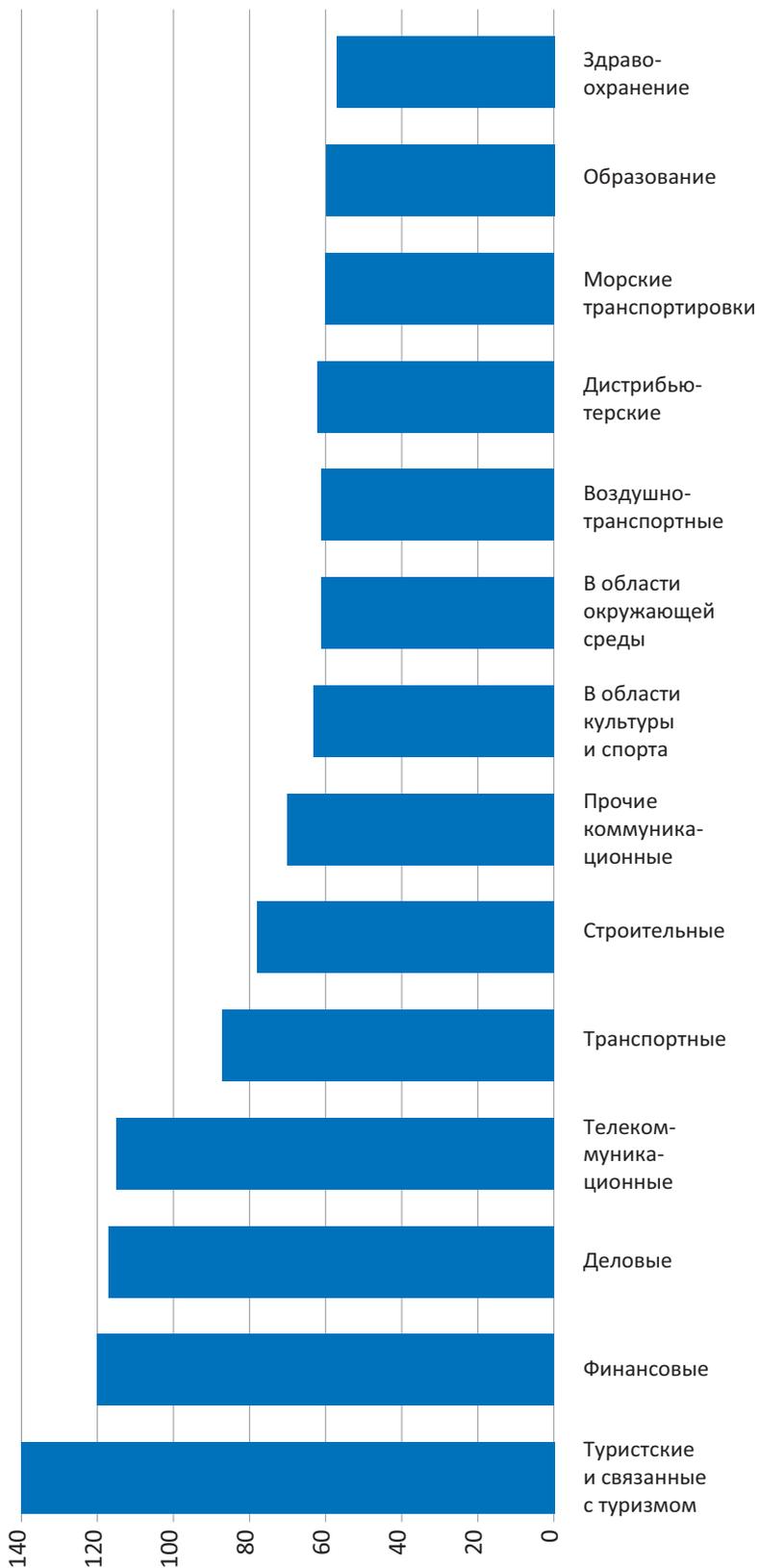


Рис. 3. Распределение обязательств государств — членов ВТО в зависимости от видов услуг

Источник: [3].

Как следует из текста ГАТС (ст. 1), существует четыре основные формы торговли услугами (рис. 4):

- форма 1 — услуга пересекает границу (аналогично товару), следуя от продавца к покупателю. Весьма распространенная форма торговли, поскольку многие традиционные виды услуг реализуются именно таким образом;
- форма 2 — перемещение иностранного потребителя услуги на территорию страны, где производится услуга. Данная форма является наиболее либерализованной на сегодняшний день, в том числе и потому, что правительства не ограничивают передвижение своих граждан за пределы государства;
- форма 3 — перемещение иностранного производителя услуг на территорию страны, где расположен потребитель услуги. Достаточно либерализованная и распространенная форма торговли, так как играет важную роль в обеспечении мировых поставок услуг, трансфер ноу-хау и повышения эффективности национальных экономик в создании мировых цепочек добавленной стоимости;
- форма 4 — перемещение физического лица — резидента государства, производящего услуги, в государство, потребляющее услуги. Данная форма достаточно редко встречается во внешнеторговой практике, так как содержит много чувствительных вопросов в отношении передвижения иностранной рабочей силы.

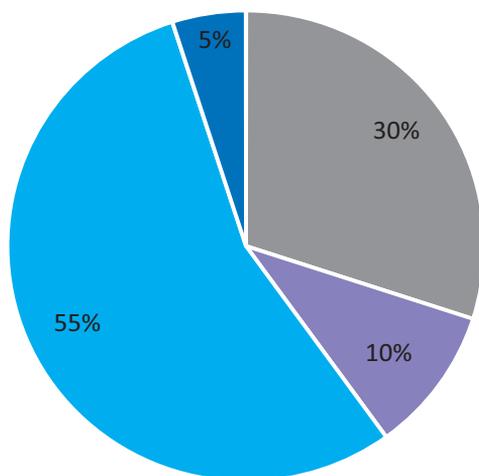


Рис. 4. Соотношение различных форм торговли услугами в мировой практике, %:
■ форма 1; ■ форма 2; ■ форма 3; ■ форма 4

Источник: [3].

В современной экономике наибольший объем совершаемых сделок приходится на форму 3 торговли услугами. Во многом это объясняется тем, что именно в рамках этой формы происходит торговля услугами между иностранными аффилированными компаниями и подразделениями трансна-

циональных корпораций (ТНК), конкурентоспособность которых в сфере услуг постоянно увеличивается. Кроме того, более более 50% мировых прямых инвестиций, прежде всего в сфере финансовых, транспортных, складских и коммуникационных услуг, а также услуг по обеспечению торговли, приходится именно на форму 3 мировой торговли услугами.

Услуги, играя все более значимую роль в мировом хозяйстве, неизменно способствуют либерализации мировой торговли и снижению издержек на всех стадиях производства и потребления товаров и услуг. Это ведет к тому, что и формы торговли, и многосторонняя нормативно-правовая основа торговли услугами постоянно совершенствуются и оптимизируются, создавая предпосылки и возможности для более глубокого участия государств и хозяйствующих субъектов в развитии данного сектора мировой экономики.

На протяжении последних нескольких десятилетий торговля услугами неизменно демонстрировала положительную динамику. Динамичный и разносторонний сектор услуг способствует росту национальной экономики, в том числе, как отмечалось, стимулируя развитие промышленности и сельского хозяйства. Следует отметить, что положительные темпы прироста наблюдаются почти во всех секторах мирового рынка услуг (рис. 5).

В условиях глобализации мировой экономики такие виды услуг, как финансовые, страховые, транспортные и коммуникационные, обеспечивают значительный вклад в повышение эффективности экономики государства.

В то же время динамика прироста объемов торговли различных видов услуг отличается от группы к группе. Объемы продаж таких видов услуг, как телекоммуникационные, компьютерные и информационные, увеличивались быстрыми темпами. С 1995 по 2017 г. мировой экспорт компьютерных и информационных услуг рос опережающими темпами по сравнению с другими секторами рынка услуг, достигая в среднем до 18% прироста в год. В 2016 г. мировой экспорт компьютерных и информационных услуг достиг 302 млрд долл. [5]. Финансовые услуги наряду с услугами в сфере информационных технологий (ИТ-услуги) также становятся все более востребованными в трансграничной торговле, и их доля в экспорте развивающихся государств имеет тенденцию к росту: в 2016 г. мировой экспорт финансовых услуг после небольшого спада в период мирового финансового кризиса достиг 349 млрд долл. [Ibid.]. В условиях глобализации мировой экономики особым потенциалом роста обладают услуги, связанные с реализацией прав интеллектуальной собственности, о чем также свидетельствуют показатели их роста и доли относительно других видов услуг.

Среди регионов ЕС по-прежнему остается лидером в экспорте услуг. Восточная Азия и Тихоокеанский регион по темпам роста торговли услугами догоняют Европу и в последнее время даже опережают Северную Америку — феномен, обусловленный влиянием Японии и Китая. Быстро меняется

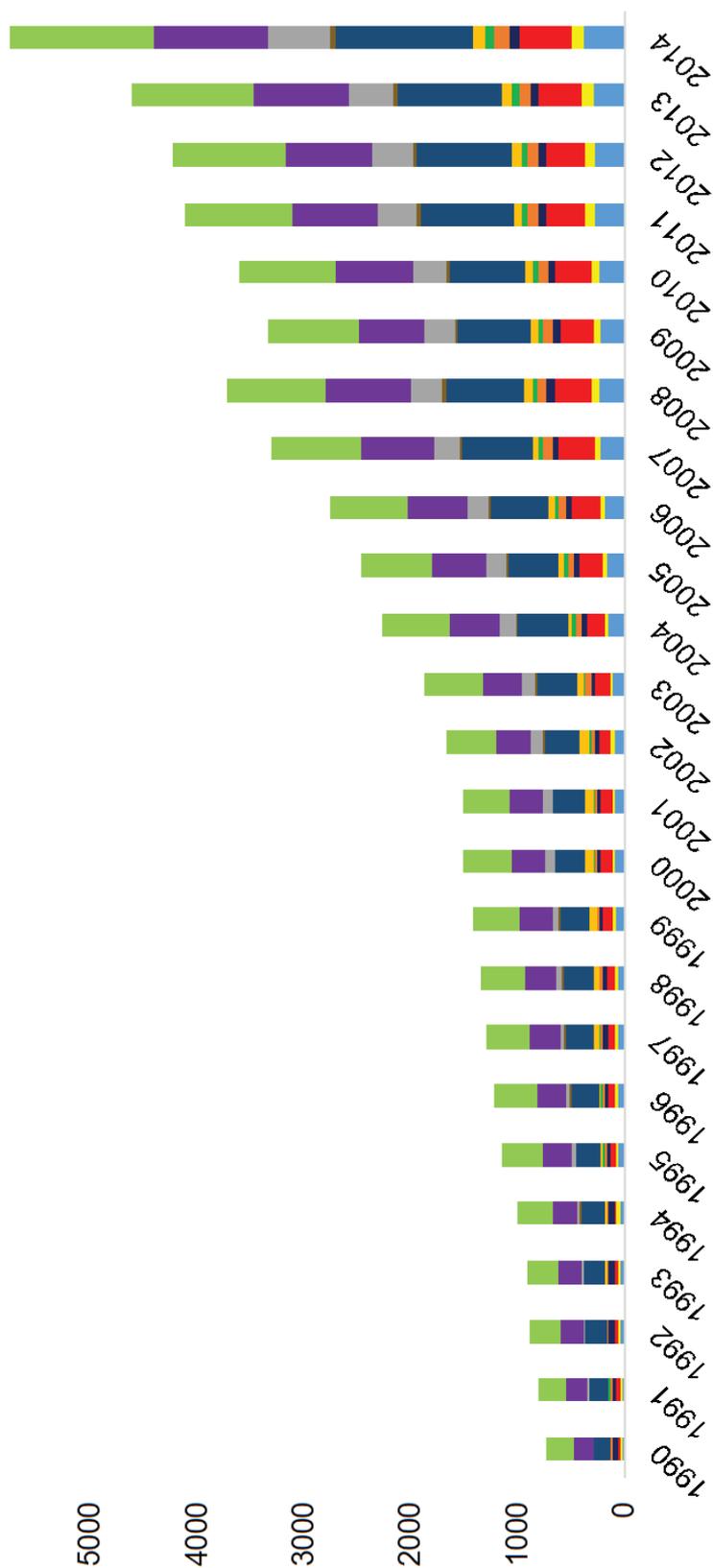


Рис. 5. Динамика мировой экспорта различного вида услуг, млрд долл.: ■ интеллектуальная собственность; ■ финансы; ■ страхование и пенсионные фонды; ■ промышленные фонды; ■ культура; ■ строительство; ■ транспорт; ■ государственные закупки и услуги; ■ техническое обслуживание; ■ прочие деловые услуги; ■ телекоммуникации и информационные технологии; ■ туризм

Источник: [5].

меж- и внутрисекторальная структура сферы услуг в странах Южной Азии, Латинской Америки, Ближнего Востока и Северной Америки. Восточная Азия и Тихоокеанский регион развивают сектор туристских услуг и прав интеллектуальной собственности. Южная Азия ориентирована на развитие сектора компьютерных и информационных услуг, государства Ближнего Востока сфокусированы на развитии предпринимательских и компьютерно-информационных услуг.

Интересно отметить, что меняется и соотношение долей развитых и развивающихся государств в различных секторах мировой торговли услугами. Например, в сфере туристских, строительных и компьютерно-информационных услуг основной объем экспорта приходится на ЕС, США, Китай, Индию и Таиланд (в частности, в сфере туризма). При этом доля развивающихся стран в данных секторах за последнее десятилетие увеличилась до 30%, сохраняя весьма внушительные объемы экспорта за развитыми государствами. В секторе транспортных услуг основные экспортеры сосредоточены в странах ЕС, США, Сингапуре, Японии и Республики Корея. При этом доля развивающихся стран доходит до 20% общемирового экспорта. Неизменно сильные позиции занимают развитые страны в сфере финансовых услуг и услуг в области прав интеллектуальной собственности.

США и ЕС по-прежнему играют ведущую роль фактически во всех секторах сферы услуг. Во многом это объясняется новым технологическим укладом экономик развитых стран с высоким уровнем дохода. В ЕС на сферу услуг приходится до 2/3 ВВП, при том что прирост ВВП ЕС в последние годы на 4/5 обеспечивается приростом в сфере услуг. Аналогичная ситуация наблюдается и в США. Около 70% роста производительности труда обеспечивается ростом экономики сферы услуг и ее эффективности.

США занимают лидирующие позиции в мировой торговле туристскими, финансовыми, предпринимательскими, транспортными услугами и услугами прав интеллектуальной собственности. При этом все эти сегменты имеют ярко выраженную тенденцию роста. Рынок услуг США настолько стабилен, что даже кризис несущественно повлиял на те сектора рынка услуг, которые принято относить к цифровой экономике. Во время мирового финансового кризиса объем экспорта и импорта товаров упал в среднем на 30%, в то время как объем торговли услугами сократился лишь на 7%. При этом услуги, которые относятся к современным и составляют неотъемлемую часть мировой экономики, сохраняли тенденцию роста. Данный тренд можно объяснить следующими причинами: во-первых, спрос на некоторые услуги менее цикличен; во-вторых, производство и торговля услугами в меньшей степени зависят от внешних источников финансирования.

В ЕС в последнее десятилетие также наблюдался рост объемов торговли услугами, за исключением 2009 г., когда во время финансового кризиса

объемы торговли сократились на 8%. На торговлю услугами приходится до 30% общего объема торговли ЕС с третьими странами. Лидером среди государств — экспортеров услуг из ЕС в третьи страны остается Великобритания, затем следуют Германия, Франция, Ирландия и Нидерланды. В структуре импорта услуг в ЕС доминирующая доля приходится на Ирландию, затем идут Германия, Великобритания, Нидерланды и Франция.

Следует отметить, что в ЕС соотношение объемов внутрорегиональной торговли и торговли с третьими странами различается от страны к стране, отражая в некотором смысле либо географическую близость, либо исторические торговые связи. Так, Мальта и Ирландия в основном торгуют с третьими странами, как и Великобритания, у которой на США приходится 35% общего объема торговли с третьими странами. При этом Словакия, Румыния, Словения и Австрия торгуют услугами в основном внутри ЕС.

Деловые и предпринимательские услуги в ЕС занимают основное место в экспорте услуг в третьи страны, затем следуют транспортные, туристские, телекоммуникационные и финансовые услуги.

Среди развивающихся стран следует отдельно рассмотреть структуру торговли Индии и Китая, которые стали лидерами в отдельных секторах мирового рынка услуг.

Роль услуг в оптимизации структуры национальной экономики особенно очевидна на примере Индии, где рост экспорта услуг пошел вразрез с классическими теориями структурных перестроек экономики и экономического развития. За 2000–2013 гг. объем экспорта услуг увеличился в 3 раза и составил около 3% мирового. Это особенно контрастирует с Китаем, где экономический рост во многом обуславливался экспортом товаров. Крупнейшими статьями экспорта в Индии являются компьютерные, информационные и сопутствующие деловые услуги, достигая 64 млрд долл. в год, что само по себе является уникальным для развивающейся экономики.

Китай выступает крупнейшим экспортером не только товаров, но и услуг, а также и крупнейшим их импортером. Туристские и предпринимательские ИТ-услуги стали важными статьями экспорта китайской экономики за последние несколько лет. Кроме того, Китай добился значительных успехов на мировом рынке строительных услуг и показывает динамичные темпы прироста в таких секторах рынка услуг, как финансы, страхование, техническое обслуживание и др.

Анализ структуры торговли услугами на мировом рынке позволяет сделать выводы о следующих ключевых тенденциях. Во-первых, происходит рост так называемых современных видов услуг, т.е. тех, которые появились под влиянием научно-технического прогресса и обусловлен-

ные ИТ-технологиями. К современным услугам можно отнести компьютерные, информационные, некоторые виды финансовых услуг и услуги в области прав интеллектуальной собственности. Традиционные виды услуг (транспорт, туризм, дистрибуция), предполагающие передвижение контрагентов, тоже выигрывают не только от этого, но и от повышения уровня их торгуемости. Граница между современными и традиционными услугами будет постепенно размываться. Рост цифровых услуг в странах с разным уровнем дохода приводит к тому, что экспорт высокотехнологичных услуг стал самым динамично растущим сектором мировой экономики. Таким образом, рост современных видов услуг является важным трендом с точки зрения переориентации экспортных потоков, что особенно важно для реализации стратегий роста развивающихся стран. Во-вторых, происходит структурная трансформация рынка рабочей силы. Торговля услугами создает возможности для релокации рабочей силы и создания рабочих мест на десятилетия вперед как ответ на все большую поляризацию рынков рабочей силы. Спрос на рабочие места в будущем будет обусловлен технологической инфраструктурой. Автоматизация рутинной работы и ее кодификация становятся все более распространенными и макрозначимыми, что заставляет национальные экономические институты перераспределять рабочую силу в соответствии с данными тенденциями мирового спроса. В-третьих, торговля услугами является гораздо более инклюзивной по сравнению с торговлей товарами. Существует обратная зависимость между ростом экспорта услуг и разрывом в доходах населения. Это связано с релокацией рабочей силы, что, в свою очередь, приводит к повышению ее мобильности и дает положительный эффект для повышения благосостояния рабочих с низким и средним уровнями доходов.

Источники

- [1] *Azevêdo R.* Growing Importance of Services in Global Trade / Global Services Summit, 2017. Wash., DC, 2017.
- [2] *Lehmann A.* International Trade in Services: Implications for the IMF. Wash.: IMF, 2016.
- [3] International Trade Statistics. Special Focus. World Trade and the WTO: 1995–2015. Geneva: WTO, 2016.
- [4] General Agreement on Trade and Services WTO: Geneva, 2018. URL: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm>.
- [5] Balance of Payments Statistics. Balance of Payments Manual 6 (BPM6). Wash.: International Monetary Fund, 2016.

Ivanova N.¹

Main trends in the development of trade in services in the world economy

The article examines current trends in international trade in services due to the rapid grow of digital economy with the special focus on developing countries as a key exporters and importers of certain services. The positive impact of trade in services on the economies of developing countries is analyzed as well.

Keywords: *trade in services, liberalization, sectors, financial, telecommunications, exports, imports.*

Статья поступила в редакцию 11 ноября 2019 г.

1 Ivanova Natalia — PhD, lecturer, Department for International Economic Relations MGIMO. E-mail: <baihua83@gmail.com>.

Чупахина Е.Д.¹

Российский железнодорожный транспорт в международной торговле

Рассмотрено участие отечественных железнодорожных компаний на примере ОАО «РЖД» в международном сотрудничестве, в том числе в рамках системы международных транспортных коридоров, а также оценена роль международных организаций в регулировании предоставления услуг железнодорожными компаниями.

Ключевые слова: *железнодорожный транспорт, международная торговля, экспорт, импорт, транзит, грузооборот, грузовые перевозки.*

JEL: L92

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-58-72

Одним из важных факторов развития экономики страны и ее устойчивого экономического роста является развитая транспортная система. Интеграция экономики в мировые рынки в условиях глобализации невозможна без эффективно работающих транспортно-коммуникационных систем.

Железнодорожный транспорт — основной массовый грузовой транспорт на дальние и средние расстояния, а также основной пассажирский транспорт на средние расстояния и в пригородном сообщении. Эксплуатационная длина железных дорог России составляет более 87 тыс. км [1]. Основными преимуществами данного вида транспорта являются универсальность, высокая провозная способность, отсутствие зависимости от погодных условий, достаточно высокая скорость, невысокая себестоимость. Однако для успешной работы железнодорожного транспорта необходимы большие затраты на строительство пути, содержание инфраструктуры, осуществление начально-конечных операций. Эксплуатация же железных дорог в горных районах влечет значительное удорожание стоимости перевозок.

Кроме ОАО «РЖД» в России существует много транспортных фирм, которые участвуют в грузовых железнодорожных перевозках, занимаются ре-

¹ Чупахина Елена Дмитриевна— НИУ ВШЭ.
E-mail: <edchupakhina@edu.hse.ru>.

монтом подвижного состава и предоставляют его в аренду, например, АО «ФГК» ПАО «Трансконтейнер», ОАО «Рейлтрансавто». АО «ФГК» оказывает услуги по предоставлению, аренде, ремонту вагонов, экспедированию грузов, контрейлерным перевозкам. ПАО «Трансконтейнер» осуществляет железнодорожные контейнерные перевозки, терминальную обработку грузов, экспедиторские и логистические услуги, таможенное оформление, услуги на таможенных складах временного хранения. ОАО «Рейлтрансавто» является специализированным российским перевозчиком автомобилей железнодорожным транспортом, конкурентные преимущества которого — возможность доставки автомобилей «от двери до двери», наличие специализированного парка крытых вагонов, возможность сокращения сроков доставки.

По данным за 2017 г., лидерами среди перевозимых железнодорожным транспортом грузов являются каменный уголь (28,5%), нефтяные грузы (18,6%), металлические руды (10,3%), минеральные строительные материалы (10,5%) [1]. Данные табл. 1 подтверждают значимость железнодорожного транспорта в общем объеме грузооборота по видам транспорта. По объему грузооборота его превосходит только трубопроводной транспорт.

Таблица 1

Динамика грузооборота по видам транспорта, млрд т-км

Вид транспорта	Год						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Транспорт — всего	4915	5056	5084	5080	5108	5198	5482
В том числе							
железнодорожный	2128	2222	2196	2301	2306	2344	2493
автомобильный	223	249	250	247	247	248	253
трубопроводный — всего,	2422	2453	2513	2423	2444	2489	2615
в том числе:							
• газопроводный	1302	1265	1289	1203	1176	1181	1300
• нефтепроводный	1083	1152	1182	1178	1226	1262	1265
• нефтепродуктопроводный	38	36	42	42	42	46	50
морской *	78	45	40	32	42	43	46
внутренний водный **	59	81	80	72	64	67	67
воздушный ***	5,0	5,1	5,0	5,2	5,6	6,6	7,6
* С 2012 г. исключая перевозки судами смешанного (река — море) плавания. С 2015 г. — по данным Росморречфлота.							
** С 2012 г. включая перевозки судами смешанного (река — море) плавания. С 2015 г. — по данным Росморречфлота.							
*** По данным Росавиации.							

Источник: [2].

Основой развития транспортной сети являются транспортные коридоры. Транспортные коридоры, в полосе которых размещаются коммуникации транспортной сети, стыкуются с международными транспортными коридорами (МТК) европейской и азиатской транспортных сетей. Системное развитие международных и национальных транспортных коридоров позволит:

- сохранить и развить единое политическое, экономическое и оборонное пространство России;
- решить комплекс геостратегических задач, усилив позиции страны как транспортного моста между Европой, Азией и Америкой;
- добиться концентрации и экономии ресурсов за счет сооружения объектов многоцелевого назначения;
- стимулировать комплексное освоение перспективных сырьевых баз;
- способствовать выравниванию социально-экономического развития регионов;
- локализовать и свести к минимуму экологический ущерб, связанный с транспортной деятельностью.

Учитывая возможные выгоды от осуществления международного транзита, многие страны стараются делать так, чтобы МТК проходили по ее территории.

Экономически выгодное положение Российской Федерации позволяет направлять транспортные потоки по маршрутам «Европа — Азия» и «Европа — Дальний Восток». Включение России в евразийскую систему МТК прописано в Транспортной стратегии России на период до 2030 года [3]. Система МТК России включает два евроазиатских коридора («Север — Юг» и «Транссиб»), коридор «Северный морской путь», панъевропейские транспортные коридоры № 1, 2, 9, а также «Приморье-1», «Приморье-2» — коридоры, связывающие северо-восточные провинции Китая через российские морские порты Приморского края с портами стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР).

Сегодня акцент делается на развитие Транссибирской и Байкалоамурской магистралей, которые позволят повысить пропускную способность до 180 млн т к 2024 г., а также существенно сократить сроки доставки грузов из Европы в Азию и соответственно из Азии в Европу. Так, Россия готова предложить Японии увеличение скорости доставки грузов по Транссибирской магистрали, что позволит сократить время доставки от Японии до точки в Европе с 50 до 19 суток. Это откроет дополнительные возможности для ввоза техники, продуктов питания, сезонных товаров, косметических средств, которые имеют незначительную транспортную составляющую в цене [4].

С ростом контейнерных перевозок возникает необходимость развития межгосударственных стыковых пунктов, которые позволят повысить объемы перевозок. Сокращение времени на начально-конечные операции, снижение многочасовых простоев на границе возможно путем приме-

нения новых технологий, которые позволят обеспечить «прозрачность» транзита, например, за счет использования электронных пломб, а также строительства и реконструкции автодорог, внедрения в морские перевозки технологии «блокчейн». Приоритетным вопросом является усиление взаимодействия различных видов транспорта, возможность создания центров управления эксплуатационной работой МТК [5].

В целях развития МТК Россия принимает активное участие в заключении соглашений, направленных на сотрудничество, формирование и регулирование транспортных потоков. Примерами таких нормативно-правовых актов являются: Соглашение о согласованном развитии международных транспортных коридоров, проходящих по территории государств — участников СНГ [6], Соглашение о международном транспортном коридоре «Север — Юг» [7], Соглашение о единых условиях транзита через территории государств — участников СНГ [8].

В целом развитие сети железных дорог способствует интеграции стран, что делает международную торговлю более выгодной и удобной. Однако наличие существенных региональных различий в развитии транспортной сети предполагает дифференцированный подход к ее развитию. В частности, для Европейской части России приоритетами являются модернизация и комплексное развитие транспортной сети, в том числе в полосе основных МТК, повышение пропускной способности автодорожной сети, ликвидация «узких мест» на подходах к крупным городам и транспортным узлам, модернизация портов и железнодорожных подъездов к ним. Для Сибири и Дальнего Востока основной задачей является формирование транспортной сети, обеспечивающей связь между населенными пунктами. Важнейшей составной частью транспортной сети являются пункты пропуска через государственную границу РФ. Основными направлениями развития системы пунктов пропуска являются:

- оптимизация количества и размещения пунктов пропуска для различных видов транспорта;
- модернизация и увеличение пропускной способности наиболее загруженных и ликвидация малодеятельных пунктов пропуска;
- разработка и внедрение современных технологий, обеспечивающих максимальную скорость выполнения необходимых процедур при пересечении людьми, грузами и транспортными средствами государственной границы РФ.

Международные перевозки осуществляются по следующим технологиям: от места назначения транзитом через границу; от места отправки до места назначения с перегрузкой грузов или пересадкой пассажиров на границе в подвижной состав другой страны или отцепкой движущей единицы (локомотива), причем грузовая единица следует:

- транзитом по регулярным маршрутам;
- по разовым заявкам отечественных и иностранных грузовладельцев;
- транзитом через территорию третьих стран.

Экспорт транспортных услуг рассматривается в качестве важной составляющей национального продукта России. Его развитие идет по следующим основным направлениям:

- увеличение использования транзитного потенциала российской транспортной системы;
- реализация геостратегической миссии России как естественного моста между Европой и Азией;
- увеличение доли участия российских транспортных организаций в поставке отечественных экспортных грузов на мировые рынки;
- повышение доли участия отечественных транспортных организаций в доставке импортных грузов и перевозках транзитных грузов.

По данным базы статистических данных *Trademap*, лидерами по импорту и экспорту услуг железнодорожного транспорта в мире являются Германия, Франция, Австрия, Бельгия (табл. 2 и 3) [9].

Таблица 2

Динамика показателей объемов экспорта железнодорожных услуг по отдельным странам, тыс. долл.

Страна	Год			
	2014	2015	2016	2017
Германия	1100,6	1468,0	1527,3	1428,4
Австрия	836,0	1074,2	1081,2	1180,9
Франция	820,2	1264,2	1446,7	1353,9
Бельгия	466,0	686,7	752,7	748,6
Россия	935,5	1103,6	1012,2	952,3

Источник: [9].

Таблица 3

Динамика показателей объемов импорта железнодорожных услуг по отдельным странам, тыс. долл.

Страна	Год			
	2014	2015	2016	2017
Германия	1181,0	1683,2	1816,7	1686,2
Франция	1005,4	1671,7	1855,9	1672,8
Австрия	790,0	1085,7	1085,9	1087,5
Бельгия	434,2	590,1	598,3	590,5
Россия	526,5	678,7	872,7	861

Источник: [9].

Основными экспортёрами услуг железнодорожного транспорта для России являются Европейский союз, Республика Беларусь, Китай, Кипр, Эстония, Финляндия и Германия, Казахстан, Латвия, Литва, Польша, Сингапур,

Швейцария, Украина, Узбекистан. Наибольший удельный вес принадлежит Республике Беларусь [9].

Основными импортерами услуг железнодорожного транспорта России являются Азербайджан, Республика Беларусь, Китай, Кипр, Финляндия, Таджикистан, ОАЭ, Германия, Казахстан, Польша, Сингапур, Швейцария, Украина, Великобритания, Узбекистан. Наибольший удельный вес принадлежит Финляндии [Ibid.].

В сфере железнодорожного транспорта немаловажным является также вопрос создания единого правового поля, которое уже несколько десятилетий есть у морского и авиационного видов транспорта. Достижению этой цели способствует участие ОАО «РЖД» в следующих международных организациях.

- ▶ Совет по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ — проводит согласованную работу железнодорожного транспорта между государствами, в том числе и в области совместного использования грузовых вагонов и контейнеров. С этой целью был создан информационно-вычислительный центр железнодорожного управления, отвечающий за своевременное и полное обеспечение информацией об использовании вагонов и контейнеров. В 2011 г. по решению Совета глав правительств СНГ была утверждена Концепция стратегического развития железнодорожного транспорта государств — участников Содружества до 2020 года, в рамках которой акцент сделан на интеграционные процессы [10].
- ▶ Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД) — способствует развитию евро-азиатского сообщения и взаимодействию ее стран — членов ОСЖД по широкому кругу вопросов работы железнодорожного транспорта, среди которых расчетные, финансовые, правовые, тарифные и информационные аспекты, а также работа МТК. При этом следует отметить, что ОАО «РЖД» занимает лидирующее положение по разработке тем в рамках деятельности ОСЖД [Там же]. Министерство транспорта РФ совместно с ОАО «РЖД» регулярно и планомерно принимает активное участие в деятельности ОСЖД. Сотрудничество осуществляется как на межправительственном уровне, так и на уровнях железных дорог. В рамках ОСЖД разработаны следующие нормативно-правовые документы:
 - Соглашение о международном пассажирском сообщении;
 - Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении;
 - договоры о пользовании грузовыми и пассажирскими вагонами в международном сообщении;
 - Договор и правила о расчетах в международном пассажирском и грузовом железнодорожном сообщении;
 - типовые соглашения об электронном обмене данными по перевозке грузов в международном сообщении;
 - Единые требования к инфраструктуре и подвижному составу для государств — членов ОСЖД.

- ▶ Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО ООН) — рассматривает вопросы развития транспортной инфраструктуры, укрепления сотрудничества в сфере торговли и инвестиций, экологии, безопасности и защиты от чрезвычайных происшествий, а также информационных технологий и коммуникаций. В рамках ЭСКАТО ОАО «РЖД» активно занимается вопросами выработки межправительственного соглашения сети трансазиатских железных дорог (ТАЖД), в котором речь идет о создании сухопутного моста между АТР и европейскими странами с использованием уже имеющегося ресурса разветвленной сети железнодорожного транспорта. Россия заинтересована в международном сотрудничестве. Так, Транссибирская магистраль служит «костной основой» для ТАЖД, выполняющей транзитные функции в перевозках между Европой и Азией. Все железные дороги России, входящие в ТАЖД, соответствуют международным требованиям по пропуску грузов. Кроме того, Россия была инициатором межправительственного Соглашения по «сухим портам», принятого в 2013 г в Бангкоке. Соглашение включает вопросы работ функционирующих на сети ТСЖД логистических центров, пропускную способность, перечень предоставляемых услуг [10].
- ▶ Комитет по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии (КВТ ЕЭК ООН) — в данной межправительственной организации ОАО «РЖД» представляет интересы России, активно сотрудничает с представителями правительств других стран в области транспортной политики в европейском регионе в рамках ООН, что делает более устойчивыми позиции России на региональной площадке ООН. Спектр вопросов, которыми занимается компания ОАО «РЖД» в рамках КВТ ЕЭК ООН, достаточно широк: тенденции и экономика транспорта, интермодальные перевозки и логистика, перевозка опасных грузов, таможенные вопросы, перевозка скоропортящихся пищевых продуктов, евро-азиатские транспортные связи, единое железнодорожное право [Там же].
- ▶ Международный союз железных дорог (МСЖД) — основными задачами являются повышение конкурентоспособности услуг членов союза, адаптация к изменяющимся условиям на конкурентном рынке, извлечение максимальной выгоды из глобальной экономики. ОАО «РЖД» является членом трех ключевых руководящих органов МСЖД — Исполнительного совета, Азиатско-Тихоокеанской и Европейской региональных ассамблей. За время членства ОАО «РЖД» усилила свои позиции, заняв ключевые посты в высших руководящих органах МСЖД и обеспечив эффективное участие своих специалистов в рабочих органах союза. ОАО «РЖД» имеет 6,6 голоса на Генеральной ассамблее ООН, занимается такими важными вопросами, как железнодорожные исследования тяжеловесных составов, МТК, бюджет и аудит, стандартизация, безопасность движения, ресурсосбережение, научно-исследовательские работы [Там же].
- ▶ Международный комитет железнодорожного транспорта (*Comite international des transports ferroviaires*, CIT) при Генеральной ассамблее

ООН — основу деятельности составляют гармонизация международного права в сфере железнодорожных перевозок и его развитие, разработка норм, связанных с решением споров в области международных перевозок, контроль за соблюдением правил перевозок, вопросы стандартизации проездной документации. С 1 мая 2010 г. ОАО «РЖД» считается действительным членом СТТ, имеет доступ и право использования всех его руководящих документов, регулирующих применение международного железнодорожного транспортного права в сфере действия Конвенции о международных железнодорожных перевозках (КОТИФ). В программе деятельности СТТ развитие тесного сотрудничества с ОАО «РЖД» является одним из основных направлений. ОАО принимает участие в Рабочей группе «Мультиmodalность» [10].

- ▶ Координационный совет по транссибирским перевозкам (КСТП) — основными целями являются повышение конкурентоспособности Транссибирской магистрали и привлечение на нее транзитных потоков, развитие сотрудничества между странами Юго-Восточной Азии, Дальнего и Ближнего Востока, Средней Азии и Европы с целью эффективного использования потенциала российских железных дорог и инфраструктуры. КСТП и ОАО «РЖД» образуют в совместную Рабочую группу КСТП — РЖД — МАВ (Венгерские государственные железные дороги — MAV) по развитию контейнерных перевозок между Европой и Азией с использованием Транссиба и европейского транспортного коридора 6 [Там же].
- ▶ Деловой совет БРИКС — основу работы составляют вопросы создания площадки для обсуждения экономических и торгово-политических вопросов в рамках сотрудничества стран — членов объединения, взаимодействие предпринимательского сектора и правительственных структур. Россию в Деловом совете представляют ОАО «РЖД», Внешэкономбанк, Российский фонд прямых инвестиций, ГК «Ростехнологии». Сотрудничество в области инфраструктуры со стороны России осуществляется ОАО «РЖД» [Там же].

В целях расширения сотрудничества Российской Федерации со странами АТР и ЕС и привлечения дополнительных потоков грузов действуют семистороннее Соглашение между Россией, Китаем, Монголией, Беларусью, Германией, Казахстаном и Польшей о расширении сотрудничества по организации контейнерных поездов в сообщении Китай — Европа, а также Соглашение об электронном обмене данными в партнерстве с Китайскими железными дорогами. Кроме того, действуют совместные меморандумы с партнерами из Азербайджана и Турции по развитию транспортно-логистических услуг, внедряются и продвигаются новые логистические сервисы [Там же].

Таким образом, одним из наиболее важных приоритетов работы ОАО «РЖД» в международных организациях является интеграция сети российских железных дорог в общеевропейскую и азиатскую транспортные системы.

Российская Федерация принимает активное участие в деятельности ОСЖД:

- на VI сессии Международной конференции по принятию Конвенции о прямом международном железнодорожном сообщении на должность председателя конференции был назначен Владимир Токарев, заместитель министра транспорта РФ. На конференции был пересмотрен кворум присутствующих в связи с вступлением в ОСЖД Республики Корея [11];
- система соглашений и договоров позволяет углубить развитие евроазиатский направлений в сотрудничестве с железнодорожными компаниями стран — членов ОСЖД, в том числе и Российской Федерации. Это касается как грузовых, так и пассажирских перевозок, финансовых вопросов, тарифов, МТК [Там же];
- с 2005 г. принимает участие в создании и совершенствовании нормативной правовой базы в качестве члена Конференции генеральных директоров железных дорог ОСЖД [Там же].

В 2018 г. была продолжена работа ОСЖД по вопросам транспортной политики, ключевыми вопросами которой были повышение конкурентоспособности железных дорог и привлечение дополнительных объемов транзитных международных перевозок. В части грузовых перевозок работа Комиссии ОСЖД была направлена на совершенствование действующего Соглашения в области организации комбинированных перевозок в направлении Европа — Азия, актуализацию международных договоров о транзитных тарифах и правил о пользовании грузовыми вагонами в международном сообщении, гармонизацию единой системы описания и кодирования грузов при перевозках по железным дорогам в международном сообщении, развитие мультимодальных и интермодальных перевозок, сотрудничество с международными организациями в области эксплуатации железных дорог.

Наибольшие объемы грузов перевозят железные дороги Китая, России, Украины и Казахстана, что обусловлено их географическим положением и активным вовлечением в систему международной торговли. Наименьшие объемы перевозок на железной дороге Молдовы и Таджикской железной дороге. В целом наблюдается положительная динамика роста объема перевозок по странам, что говорит об увеличении значимости железнодорожного транспорта в общем объеме международных перевозок.

Помимо участия в деятельности международных организаций ОАО «РЖД» придает большое значение развитию двусторонних соглашений. Так глава ОАО «РЖД» О. Белозеров и посол Китая в России 12 марта 2019 г. обсудили перспективы сотрудничества в рамках проектирования и строительства высокоскоростной магистрали. «Железные дороги двух наших стран стабильно входят в тройку мировых лидеров в области железнодорожного транспорта и сообща определяют облик евроазиатских транспортных связей. Поэтому мы придаем особое значение нашему сотрудничеству с пар-

тнерами в Китае», — отметил О. Белозеров. Такая заинтересованность связана с ростом грузооборота между Россией и Китаем. Для успешного сотрудничества, по мнению сторон, необходимо шире использовать инструменты цифровизации, что будет способствовать интенсификации перевозочного процесса и развитию инфраструктуры пограничных переходов [12].

Глава ОАО «РЖД» и министр развития Испании 27 августа 2019 г. обсудили перспективы продолжения сотрудничества в сфере железнодорожных перевозок. Одним из главных вопросов обсуждения было увеличение транзита между Испанией и Китаем, особенно в период роста контейнерных перевозок между Европой и Азией. Контейнерные перевозки по маршруту Иу (КНР) — Мадрид транзитом через Казахстан, Россию, Беларусь, Польшу, Германию, Францию осуществляются с 2014 г. В ходе обсуждения была также отмечена значимость сотрудничества в сфере железнодорожных грузоперевозок [Там же].

Основополагающими нормативными актами, регламентирующими взаимоотношения между ОАО «РЖД», железнодорожными компаниями «пространства 1520»¹, Китая, Ирана, Монголии и других при осуществлении грузовых перевозок являются:

- Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС);
- договоры о пользовании грузовыми вагонами в международном сообщении (ПГВ);
- договоры и правила о расчетах в международном грузовом железнодорожном сообщении, принятые в рамках ОСЖД;
- железнодорожные тарифы МТТ (международный железнодорожный транзитный тариф), ЕТТ (единый таможенный тариф), МПТ (международный пассажирский тариф), устанавливаемые на основании договоров ОСЖД;
- типовые соглашения об электронном обмене данными по перевозке грузов в международном сообщении;
- типовые технологии информационного сопровождения грузовых перевозок по СМГС при электронном обмене данными;
- единые требования к инфраструктуре и подвижному составу, выполняемые государствами — членами ОСЖД [10].

Железнодорожным транспортом перевозятся различные виды грузов, которые активно представлены в международной торговле (табл. 4).

¹ Железнодорожная колея стандарта 1520 мм объединяет более полутора десятков стран. Существует более 20 стандартов железнодорожной колеи, но колея 1520 мм — одна из самых протяженных и востребованных

Таблица 4

Структура грузовых железнодорожных перевозок в мире в 2018 г.

Вид груза	Импорт		Транзит		Экспорт	
	Тыс. т	Доля, %	Тыс. т	Доля, %	Тыс. т	Доля, %
Уголь каменный	23 870,75	32	6 484,90	29	206 473,87	44
Минерально-строительные грузы	21 558,18	29	405,61	2	4 815,35	1
Руды всякие	14 344,15	19	214,42	1	19 588,31	4
Остальные грузы	91 17,76	12	8 679,58	39	30 029,85	6
Черные металлы	3 750,77	5	1 342,53	6	36 271,3	8
Нефтяные грузы	1 264,76	2	4 073,94	19	98 289,74	21
Удобрения	526,24	1	429,33	2	36 724,87	8
Лесные грузы	174,51	0	396,64	2	30 932,2	7
Кокс каменноугольный	86,13	0	9,34	0	3 534,01	1
Всего	74 693,25	100	22 036,3	100	466 659,5	100

Источник: составлено автором по данным [9].

Как видно из данных табл. 4, наибольший удельный вес в импортируемых грузах занимают каменный уголь, минерально-строительные грузы, руды всякие, а в экспортируемых грузах — каменный уголь, нефтяные грузы, удобрения и черные металлы.

Транзитом в основном следуют каменный уголь и нефтяные грузы, а также остальные грузы.

По статистическим данным за 2018 г., в России наибольшее участие в формировании экспортных потоков принимали Октябрьская (33,5%), Московская (10,9%), Северо-Кавказская (16,8%), Юго-Восточная (5,1%) и Дальневосточная (23,1%) железные дороги. В формировании импортных потоков больше всего были задействованы Октябрьская (4,3%), Московская (22,1%), Свердловская (17,3%), Южно-Уральская (25%) и Западно-Сибирская (10,6%) железные дороги. Так, основными регионами отправления грузов являются Кемеровская и Иркутская области, Пермский край, Новосибирская область, Республика Хакасия. Основные потоки импортируемых грузов направляются через Алтайский край, Челябинскую, Курганскую, Смоленскую и Брянскую области [13]. В целом за 2017 г., по данным ОСЖД, по российским железным дорогам перевезено 1384,1 млн т грузов (рост 4,2% по сравнению с 2016 г.), в том числе в международном сообщении 568,71 млн т.

В области торговли транспортными услугами еще до заключения соглашения ВТО о торговле услугами ГАТС сформировалась хорошая правовая база дву- и многосторонних соглашений, устанавливающих права и обязанности их участников. Теперь же при существовании ГАТС его основные

принципы (недискриминация всех членов ВТО, транспарентность, установление четких правил лицензирования и др.) распространяются в равной степени на сектор транспортных услуг и включаются в национальные перечни специфических обязательств.

В классификаторе услуг ГАТС ВТО транспортные услуги подразделяются в зависимости от вида транспорта или характера транспортных операций, однако классификатор содержит только общее описание регулирования того или иного подсектора услуг, т.е. без необходимой детализации.

Обязательства России в ВТО находятся в рамках действующего законодательства и не меняют существующую систему регулирования международной торговли. Сохраняется система двусторонних соглашений в области железнодорожных перевозок.

В сфере услуг железнодорожного транспорта Россия принимает обязательства по обслуживанию и ремонту железнодорожного оборудования, за исключением обслуживания вагонов инвентарного парка железных дорог. В области трансграничной поставки услуг данный вид обязательств не принимается. Гарантируется возможность «потребления за рубежом» российскими покупателями услуг по обслуживанию и ремонту железнодорожного оборудования.

Существенным явилось обязательство России по постепенному сокращению разницы в тарифах на железнодорожные перевозки между импортируемыми на территорию РФ и экспортируемыми с ее территории товарами, а также на конкурирующие и замещающие товары, которые транспортируются внутри России.

Обязательства по транспортным услугам не предусматривают каких-либо количественных ограничений для иностранных поставщиков, формируя, таким образом, благоприятный климат для зарубежных инвестиций, приток которых будет способствовать развитию всей российской транспортной отрасли.

Полноправное участие России в многосторонней торговой системе и гарантированная нормами ВТО транспарентность законодательства должны увеличивать участие страны в международной торговле транспортными услугами, способствовать росту возможностей для реализации транзитного потенциала страны.

Однако несмотря на достигнутые успехи, отечественный железнодорожный транспорт сталкивается со многими проблемами. В числе таких проблем следует назвать недостаток инвестиций, позволяющих поддерживать надлежащим образом основные фонды, ограничение конкуренции, которое может понизить эффективность, качество и ассортимент предо-

ставляемых услуг в железнодорожной отрасли России, а также необходимость подготовки к проводимым регуляторным мерам с привлечением государственных и научных организаций [14]. К числу проблем следует отнести и разработки универсальных норм регулирования, которые позволят повысить конкурентоспособность российского железнодорожного транспорта на рынке ЕС. При этом надо отметить противоречивость норм, прописанных в нормативных правовых актах РФ, что приводит к снижению качества такого регулирования. Некоторые специалисты отмечают проблемы, связанные с инфраструктурой железнодорожного транспорта: неравномерное территориальное размещение железнодорожной сети, ограниченная пропускная способность некоторых участков, рост нагрузки на объекты инфраструктуры, высокий уровень износа локомотивного парка. По их мнению, необходимо привлекать в инфраструктуру железнодорожного транспорта частный капитал. Опыт других стран показывает эффективность такого финансирования [15].

В числе проблем отечественного железнодорожного транспорта специалисты выделяют беспорядочную организацию транспортно-логистического обслуживания, несоответствие качества железных дорог международным стандартам, отсталость подвижного состава [16].

По данным аналитического доклада Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) «О выявлении недостатков, связанных с организацией движения поездов, в части согласования перевозок и оформления перевозок грузов, в том числе с применением безбумажных технологий», также выявлен ряд проблем, препятствующих эффективному развитию железнодорожных перевозок, а именно: невысокий уровень государственной поддержки транзита, низкая информационная осведомленность клиентов в области транзитного сервиса, лимитированное число профессиональных участников рынка, несостыковки в правовых вопросах транспортно-экспедиторского обслуживания, наличие противоречий между странами союза при проведении политики в области инфраструктуры, в том числе по вопросам стратегического повышения доходности от экспорта транспортных услуг [17].

Вместе с тем следует отметить, что железнодорожный транспорт сталкивается с такими проблемами, решение которых требует не только вмешательства со стороны одного государства, но и международного сотрудничества.

Источники

- [1] Транспорт в России: стат. сб., 2018. URL: <http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/transp18.pdf>.
- [2] Федеральная служба государственной статистики. URL: <www.gks.ru>.

- [3] Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <<https://www.mintrans.ru/documents/2/1009>>.
- [4] Холдинг РЖД представил грузоотправителям проект «Транссиб для Японии». URL: <http://inter.rzd.ru/news/public/ru? STRUCTURE_ID=854&layer_id=4069&refererLayerId=3327&id=93839>.
- [5] О. Белозеров: Для увеличения транзитных перевозок грузов целесообразно создание центров по координации работы международных транспортных коридоров. URL: <http://inter.rzd.ru/news/public/ru? STRUCTURE_ID=854&layer_id=4069&refererLayerId=3327&id=93786>.
- [6] Соглашение о согласованном развитии международных транспортных коридоров, проходящих по территории государств — участников СНГ. URL: <<http://docs.cntd.ru/document/902270703>>.
- [7] Соглашение о международном транспортном коридоре «Север — Юг». URL: <<http://docs.cntd.ru/document/901828641>>.
- [8] Соглашение о единых условиях транзита через территории государств — участников СНГ URL: <<http://docs.cntd.ru/document/901781323>>.
- [9] TradeMap. URL: <<https://www.trademap.org/Index.aspx>>.
- [10] ОАО «РЖД» и международные железнодорожные организации. URL: <http://inter.rzd.ru/static/public/ru? STRUCTURE_ID=5026&layer_id=3290&refererLayerId=3290&id=1374>.
- [11] Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД). URL: <http://osjd.org/statico/public/ru? STRUCTURE_ID=5109&>.
- [12] Новости Российских железных дорог (по сообщению пресс-службы ОАО «РЖД») URL: <<http://osjd.org>>.
- [13] Информационно-справочный портал «Железнодорожные перевозки». URL: <<https://cargo-report.info/stat>>.
- [14] Великая Е.М. Особенности государственного регулирования тарифов на грузовые перевозки железнодорожного транспорта // Вестник ИрГТУ. 2014. № 2 (85).
- [15] Агафонов Д.В. Государственное регулирование услуг железнодорожной инфраструктуры в условиях структурного преобразования отрасли (российский и мировой опыт) // Интернет-журнал «Науковедение». 2017. Т. 9. № 2.

- [16] *Вериго С.А., Кудряшов А.Б., Панина Е.А.* Проблемы таможенного контроля на транспорте (на примере железной дороги) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 1А. С. 61–70.
- [17] Аналитический доклад ЕЭК «О выявлении недостатков, связанных с организацией движения поездов, в части согласования перевозок и оформления перевозок грузов, в том числе с применением безбумажных технологий», 2019. URL: <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/transport/Documents/Железнодорожный%20транспорт/Аналитический%20доклад%20%20по%20п.%2055%20ДК.pdf>>.

Chupakhina E.¹

Russian railway transport in international trade

The study of the functioning of railway transport is of interest from the features of regulation of its work. Rail transport faces a number of problems that require intervention not only from one state, but also within the framework of international cooperation. The article considers the prospects of international cooperation within the framework of the system of international transport corridors, assesses the role of international organizations in the implementation of services of railway companies.

Keywords: *railway transport, international trade, export, import, transit, freight turnover, freight transportation.*

Статья поступила в редакцию 24 мая 2019 г.

¹ Chupakhina Elena — HSE. E-mail: <edchupakhina@edu.hse.ru>.

Пахомов А.А.¹

Внешнеторговая и инвестиционная политика царской России в начале XX в.

Анализируются основные этапы эволюции торговой политики Российской империи, ее инструменты и результаты воздействия на развитие национального хозяйства. Рассмотрены переход в таможенно-тарифном регулировании от фритрейдерства к протекционизму, формирование институтов торговых представителей и особенности географической структуры внешней торговли царской России. Исследована политика в области привлечения иностранного капитала в страну и его вывоза за рубеж. Предпринята попытка выделить общие черты и особенности этой стадии функционирования отечественной экономики, а также элементы позитивного опыта и сходные тенденции в развитии внешней торговли России в XX в.

Ключевые слова: торговая политика, Российская империя, «эффект колеи», экономические реформы, импортные тарифы, вывоз капитала.

JEL: F13, O24

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-73-95

«Эффект колеи»

В целях проведения углубленного изучения эволюции торговой политики России необходимо провести ретроспективный анализ основных тенденций, общих черт и особенностей исследуемой темы в долгосрочном периоде. Наличие достаточно сопоставимой статистики и большого фактологического материала позволяет в настоящее время оценить ключевые факторы развития торговой политики не только в эпоху СССР, но даже и царской России.

Изучение экономической истории конкретной страны на протяжении достаточно длительных периодов позволяет выявить ее ключевые этапы, успехи и кризисы, переломные моменты и другие факторы, определяющие

¹ Пахомов Александр Александрович — доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». E-mail: <manis-07@mail.ru>.

динамику развития, а также провести сравнительные (компаративные) исследования в международных масштабах. Однако подобные научные работы, особенно в части гипотетических вариантов и альтернативных путей экономического развития России в отсутствие политических катаклизмов 1917 г. и последующих трансформаций, до недавнего времени вызывали как минимум скептическую реакцию отечественных и зарубежных экспертов, прежде всего в силу «субъективной идеализации» того периода.

Такая ситуация была обусловлена тем, что в советский период изучение экономики царской России было идеологизировано и концентрировалось на проблемах и негативных аспектах хозяйственной жизни той эпохи. Например, статистические данные за 1913 г. лишь являлись своеобразным ориентиром для сравнения и отражения достижений планово-административной экономики СССР. Поэтому вполне естественно, что новые исследования социально-экономического развития Российской империи в исторической ретроспективе, появившиеся в постперестроечный период, отличались противоположной точкой зрения, а выводы носили подчас эмоциональный и субъективный характер. Так, шведский ученый С. Хедлунд отмечал: «Бремя истории тяготит Россию. Слишком часто российские эксперты склонны смотреть на текущие события через линзу прошлого — это и удивительно, и симптоматично. В некоторых случаях речь идет об очень отдаленной перспективе. Эта ситуация создает риск: жизнь в истории и с историей может так прочно захватить сознание, что будет сказываться на принятии решений в современности» [1]. В свою очередь, М. Трудолюбов в связи с этим подчеркивает, что «знание истории и ее восприятие — разные вещи. Второе часто доминировало в России над первым» [2]. Фактически в данном тезисе подвергается скептицизму эмоциональный подход, который противопоставляется рациональным или даже консервативным началам при исследовании экономической истории России, хотя консерватизм по своей сути основывается на преемственности, которая в перспективе формирует будущее, так как на практике стране нелегко отказаться от наследия своего прошлого. В институциональной экономике этот термин называется «зависимость от траектории предшествующего развития», или «эффект колеи»¹, что можно распространить и на внешнеэкономическую сферу России.

Экономическая теория «эффекта колеи» (*Path Dependence*) описывает ситуации, когда поиски путей решения современных задач оказываются в зависимости от действий, предпринятых в прошлом. В частности, эта теория обращает внимание на институциональные изменения и роль институтов

1 По сути, это институциональная инерция, которая удерживает страну в определенной траектории развития — альтернативы существуют, но оказываются недостижимыми. Сама идея подобных траекторий экономического роста, по которым движутся страны, получила развитие в работах британского статистика А. Мэддисона с начала 1990-х годов [3].

в трансформации экономики. Множество работ зарубежных, а с недавних пор и российских авторов (С. Гуриев, А. Маркевич, Е. Попов, Е. Чибисова и др.) подтверждают наличие как минимум косвенной связи между отдаленными по времени факторами (действиями) времен Российской империи и особенностями экономического развития современной России.

В последнее время появились новые комплексные исследования, направленные на научное определение возможных путей (альтернативных оценок) экономического развития царской России в начале XX века [4–6]. Так, известные историки российской экономики А. Маркевич и М. Харрисон реконструировали национальные счета страны за 1913–1928 гг., и тем самым закрыли последние пробелы в динамике ВВП России в XX в. [7]. В результате появился полный динамический ряд макроэкономической статистики, охватывающий наиболее сложный период исторического развития страны, когда функционировали принципиально различные модели хозяйственной системы.

Экономические реформы эпохи С.Ю. Витте

В условиях общей экономической отсталости России от промышленно развитых стран во второй половине XIX в. (особенно в пореформенный период) возрастала роль и ответственность государства в развитии национального хозяйства, защите внутреннего рынка, а также в поддержке экспорта товаров. Поэтому политика стимулирования вывоза проводилась поэтапно с учетом уровня развития промышленной базы страны.

Вначале была необходима прямая финансовая и административная поддержка для развития особо важных отраслей промышленности России и ограждение отечественной индустрии от иностранной конкуренции с помощью создания барьеров против нежелательного импорта товаров. Преобладание данных мер характеризует первый этап — до начала XX в., целями которого являлись макроэкономические преобразования: становление промышленности страны, подъем сельского хозяйства и решение задач социального развития общества. В числе этих мер были масштабные инфраструктурные проекты, основанные на частно-государственном партнерстве, прежде всего при массивном строительстве железных дорог, а также развитие отдельных промышленных районов и отраслей.

Многие экономические достижения того периода связаны с деятельностью С.Ю. Витте¹, который уже в 1893 г. поднял вопрос о форсировании строитель-

1 Витте Сергей Юльевич — государственный деятель, министр финансов (1892–1903), председатель Комитета министров (1903–1905), председатель Совета министров (1905–1906) Российской империи.

ства Великого сибирского пути (Транссибирской магистрали), а затем настоял на сооружении в Маньчжурии Китайско-Восточной железной дороги (КВЖД), что позволило не только провести дорогу до Владивостока в более короткие сроки, но и усилить экономическую экспансию Российской империи в Китае.

Несомненной заслугой С.Ю. Витте является проведение им денежной реформы 1897 г. и введение в России «золотого стандарта». В результате империя на период до Первой мировой войны 1914 г. получила устойчивую валюту (курс доллара США в 1913 г. составлял 1 руб. 94,5 коп.), обеспеченную золотом, что способствовало усилению инвестиционной активности в стране и увеличению притока иностранного капитала. В 1898 г. он осуществил реформу торгово-промышленного налогообложения и ввел винную монополию, что укрепило финансовое положение государства, а также провел другие преобразования.

Достижения С.Ю. Витте заметны и во внешнеторговой сфере. Так, в 1894 г. он выступил главным переговорщиком с Германией, в результате чего был заключен приемлемый для России десятилетний двусторонний Договор о торговле и мореплавании. К этому времени двусторонняя торговля заметно сократилась ввиду наличия взаимных запретительных пошлин, что не отвечало интересам двух стран. Согласно условиям договора Россия отказывалась от автономного таможенного тарифа и снижала пошлины на германские промышленные товары на 18–65% по сравнению с тарифом 1891 г. В свою очередь, Германия распространяла на Россию льготный тариф, что означало понижение ставок на 15–33% по сравнению с действующими пошлинами. В результате была достигнута главная цель — распространение на обе стороны режима наибольшего благоприятствования (РНБ) [8].

В 1904 г. С.Ю. Витте провел трудные переговоры опять-таки с Германией, которая к тому времени уже стала крупнейшим торговым партнером России (более четверти товарооборота). В итоге был заключен очередной десятилетний договор, в котором была предпринята попытка сбалансировать взаимную торговлю¹. Помимо этого, он лично заключал договоренности с другими странами по торгово-экономическим вопросам.

В целом реформы С.Ю. Витте привели к ускорению темпов промышленного роста в Российской империи и трансформации структуры национального хозяйства (особенно в 1897–1901 гг.), а также усилению позиций страны на внешних рынках. Впоследствии П.А. Столыпин — председатель Совета

¹ Летом 1904 г. была подписана на основе германских предложений «Дополнительная конвенция к договору о торговле и мореплавании между Россией и Германией от 10 февраля 1894 г.». Показательно, что Советский Союз заключал одноименные Договоры с ключевыми партнерами страны, в которых формулировались основные принципы взаимодействия сторон, вплоть до начала 1960-х годов.

министров Российской империи в 1906–1911 гг. — продолжил реализацию некоторых его преобразований и идей.

Практической реализации торговой политики страны способствовали теоретические наработки отечественных ученых. Так, в начале XX в. в России сформировалась влиятельная школа исследователей: политэкономов, статистиков, юристов, аграрников, на системной основе занимавшихся прикладными и теоретическими разработками в области различных аспектов торговой политики Российской империи. Среди них можно выделить А.М. Кулишера, И.М. Кулишера, К.Н. Лодыженского, В.И. Покровского, А.А. Чупрова и проч., причем некоторые из них получили международное признание уже в эмиграции.

Одним из наиболее ярких представителей русской школы торговой политики был П.Б. Струве¹. Так, в своих оригинальных (хотя и неоднозначных по содержанию) трудах он уделял внимание вопросам теории и практики внешнеторговой политики и таможенно-тарифного регулирования, причем именно в контексте исторической преемственности. При этом он не преувеличивал значение торговой политики, рассматривая ее в более широком контексте как часть экономических, политических и даже социокультурных процессов в обществе. В частности, он дал несколько определений торговой политики страны (в широком и узком смыслах), которые при своей лаконичности содержат глубинное понимание ее сути и роли государства в ее реализации, а также ее взаимосвязи с общественными отношениями в целом². При этом показательно, что в современной российской специализированной литературе и официальных документах до сих пор отсутствуют общепризнанные или даже устоявшиеся определения внешнеторговой или внешнеэкономической политики.

Движущей силой в развитии промышленности и внешней торговли выступал нарождающийся класс русской буржуазии. В частности, на этот период приходится расцвет предпринимательской деятельности богатейших семейств страны — Морозовых, Второвых, Рябушинских, Нобилей

1 Струве Петр Бернгардович — русский общественный и политический деятель. В 1906–1917 гг. работал в Санкт-Петербургском политехническом институте на кафедре политэкономии. Его основной экономический труд — «Хозяйство и цена» (1913–1917). В эмиграции занимался публицистической и научной деятельностью.

2 «Под торговой политикой в широком смысле разумеется вообще всякое государственное воздействие на торговлю и лежащие в ней общественные отношения. В более же узком смысле слова ... внешнюю торговую политику можно определить, как совокупность воздействий государства, направленных на создание особо благоприятных условий для торговых интересов членов данного государственного целого и их отношений к членам других государственных целых» [9].

и др. — в сфере текстильной и пищевой отраслей, нефтяного промысла, машиностроительной и военной промышленности, а также в области науки и культуры. Эти и другие известные отечественные промышленники создавали экспортный потенциал страны в различных отраслях национального хозяйства. Характерной чертой российской предпринимательства того периода стало наличие большого числа известных купцов и заводчиков из среды старообрядцев, которые занимались меценатской деятельностью (братья Третьяковы и Щукины, С. Мамонтов, К. Солдатенков и проч.).

С конца 1880-х годов в Российской империи проводилось целенаправленное импортозамещение, стимулируемое мерами таможенно-тарифного регулирования, а также применялась достаточно взвешенная бюджетная и фискальная политика. Этот и ныне востребованный в мире набор экономических мер обеспечил опережающий рост промышленности царской России в последние 30 лет ее существования.

Активную роль в процессе экономических преобразований играло государство. Так, в России в конце XIX в. прямые и косвенные субсидии предоставлялись оборонным предприятиям, железным дорогам и другим отраслям при одновременном введении жестких протекционистских мер для защиты внутреннего рынка.

Достаточно успешным выглядело экономическое развитие страны и на фоне стран — мировых лидеров того периода, а по абсолютному росту промышленности Российская империя находилась на 2-м месте, уступая лишь США [10]. В 1913 г. по многим макроэкономическим показателям — динамике роста, национальному доходу (доля России — 7,4%), объемам промышленного производства (8,2%), добыче базовых полезных ископаемых и др. — Россия входила в первую пятерку государств мира.

Вместе с тем не следует идеализировать ситуацию в экономическом развитии Российской империи в начале XX в. Национальному хозяйству в тот период были присущи растущий монополизм и ограничение свободной конкуренции, наличие массы синдикатов, контролируемых государством, и относительно небольшое количество частных акционерных обществ (в силу боязни усиления позиций бизнеса так называемых инородцев и иностранцев), а также другие проблемы, включая коррупцию [11].

Идя на риск определенного упрощения, можно говорить о создании в тот период российской модели государственного капитализма. На деле же хозяйственное развитие Российской империи в качественном отношении оставалось далеко позади передовых на тот момент США, Великобритании и Германии и по мнению С. Гуриева, находилось примерно на уровне европейских стран со средним уровнем развития, как Австро-Венгрия или Италия [12]. При этом по размерам подушевых доходов Россия оставалась на одном из последних мест в Европе.

Экономика России в основном росла за счет экстенсивных факторов: освоения новых месторождений, промышленных районов и сельскохозяйственных земель, а также массового выхода на рынок рабочей силы, но уровень производительности труда оставался низким. Основой экономики империи был аграрный сектор, где в начале XX в. было занято почти 85% населения и создавалось около 65% ВВП.

В целом характерной чертой экономической политики того периода был недостаток либеральных рыночных механизмов и институтов при доминировании роли государства, действующего в интересах высших элит и их окружения. Все эти негативные тенденции, естественно, отражались не только на развитии экономики в целом, но и на внешней торговле и смежных сферах предпринимательства. Преодолев эти ограничения, Российская империя могла бы развиваться быстрее и эффективнее, но этого не произошло.

Данная траектория экономического роста страны прервалась с началом Первой мировой войны, и Россия стала переходить на рельсы мобилизационной экономики. В 1918 г. возник уникальный период «военного коммунизма», на смену которому в 1921 г. пришла новая экономическая политика (НЭП). В конце 1920-х годов началась реализация идеологизированной экономической доктрины — ускоренной индустриализации и массовой коллективизации, что во многом определило суть и основные тренды развития советской экономики вплоть до развала СССР [10].

Торговая политика Российской империи

Важным шагом властей царской России в деле создания условий для ускоренной индустриализации стало проведение политики импортозамещения с использованием таможенных тарифов. Изначально в 1860-х годах в правительственных кругах России были популярны идеи свободной торговли — фритредерства. Поэтому ввозные тарифные ставки, зафиксированные в Таможенном тарифе 1868 г., не препятствовали ввозу не только машиностроительной продукции, но и полуфабрикатов, например чугуна [Там же].

Первое заметное разовое увеличение ввозных пошлин произошло в 1877 г., когда их стали взимать в золоте (в том числе в фискальных целях), что даже без номинального роста ставок на деле привело к заметному удорожанию импорта. Однако это повышение было сплошным, а не выборочным, т.е. осмысленно направленным на поддержку того или иного сектора российской экономики.

Проведение политики импортозамещения началось позднее — с принятием в 1891 г. нового Таможенного кодекса («Свод Учреждений и Уставов Таможенных»), одним из разработчиков которого был великий русский

ученый Д.И. Менделеев — убежденный сторонник протекционизма. При этом он подчеркивал, что одними лишь пошлинами промышленность в стране не взрастить: «Протекционизм подразумевает не их [пошлины] только, а всю совокупность мероприятий государства, благоприятствующих промыслам и торговле и к ним приравливаемых, от школ до внешней политики, от дороги до банков, от законоположений до всемирных выставок, от бороньбы земли до скорости перевозки... Он обязателен и составляет общую формулу, в которой таможенные пошлины только малая часть целого»¹. Внедрение этих постулатов привело к тому, что ввоз промышленных товаров в страну в целом заметно подорожал. Так, если в 1881–1884 гг. ставки таможенных пошлин к стоимости ввезенных в Россию товаров составляли в среднем 19%, то после принятия нового тарифа (1891) и до конца XIX в. — 33%. Однако в мировой практике той эпохи были более впечатляющие примеры: в США, например, средний размер пошлин на ввозимые товары в 1890 г. составлял 49,5%, а в 1897 г. — уже 57% [10].

Переход к жесткому протекционизму («покровительству отечественной торговли») стал закономерным шагом в период развития русского капитализма и усиления влияния промышленной буржуазии страны. Этот этап проходили в то время все индустриальные державы мира (возможно, кроме Великобритании). Однако изменениями в таможенной политике власти не ограничились, а отдельные корректировки пошлин проводились и в последующий период. Так, в 1896 г. были введены ограничения на вывоз сырой нефти, что способствовало росту экспорта нефтепродуктов (в том числе с бакинских промыслов)². Помимо этого, все вновь учреждаемые железнодорожные общества обязаны были приобретать подвижной состав, выпущенный только отечественными предприятиями. В итоге в 1900 г. производство паровозов внутри России в 10 раз превысило их ввоз из-за границы, а к началу Первой мировой войны импорт локомотивов практически прекратился. Например, в 1906 г., когда итоги русско-японской войны уже показали слабость отдельных отраслей отечественной промыш-

1 В тот период он также писал: «Фритредерский образ действия подходит лишь к странам, уже укрепившим свою заводско-фабричную промышленность... протекционизм как абсолютное учение есть такой же рационалистический вздор, как и абсолютное фритредерство, и... протекционный способ действия совершенно уместен ныне для России, как был уместен и для Англии в свое время, когда ей грозило остаться разоренным и бедным островом Атлантического океана» [13].

2 Так, в 1913 г. объем экспорта составлял лишь 12% валового производства нефтепродуктов, а вывозились только «излишки». Показательно, что в ту эпоху, в отличие от сегодняшнего дня, из страны экспортировалась в основном не сырая нефть, а продукты ее переработки (почти 90% всего нефтяного экспорта) [14].

ленности, были резко повышены пошлины на ввоз электротехнического оборудования, и к 1913 г. Россия почти в 5 раз нарастила собственное производство и стала покрывать примерно половину потребности страны в изделиях этой отрасли [10].

Вместе с тем в конце XIX в. прослеживалась тенденция отхода от тотального протекционизма к селективному, а затем и к частичной либерализации импортного тарифа страны. В 1906 г. вступил в силу экономически обоснованный новый тариф, в котором защитные и фискальные функции тарифа были в целом сбалансированы. Он также предусматривал расширенную классификацию товаров и принцип эскалации, прежде всего, на готовую продукцию и полуфабрикаты высокой степени переработки, не производившиеся в стране, но пользующиеся спросом у нарождающихся отраслей промышленности. При этом большая часть внешней торговли осуществлялась на основе РНБ в рамках двусторонних договоров с применением пониженных ставок пошлин¹. Принимались и оперативные меры по защите внутреннего рынка от чрезмерного импорта чувствительных товаров. Так, в конце 1913 г. был зафиксирован резкий ввоз, причем субсидированный, ржи из Германии, повлиявший на рынок муки в стране. Для устранения указанных нежелательных явлений уже 1 мая 1914 г. был издан высочайше утвержденный закон об обложении ввозимого хлеба таможенной пошлиной.

При этом в качестве примера преемственности, традиций и опыта необходимо отметить, что в Российской империи существовал передовой для своего времени и достаточно эффективный комплекс мер, в том числе финансового характера, по содействию экспорту промышленных и сырьевых товаров, а также вывозу предпринимательского капитала. Экономический рост в стране обеспечивался за счет не только внутреннего спроса, но и растущего вывоза промышленных изделий и полуфабрикатов. Так, в уникальном исследовании С.Р. Томпсона отмечается, что к началу XX в. в Российской империи сложилась разветвленная и вполне диверсифицированная по своим формам частно-государственная система поддержки вывоза основных экспортных товаров. Помимо налаженной транспортно-логистической инфраструктуры, деятельности специализированных внешнеторговых

1 В советскую эпоху таможенный тариф практически потерял экономический смысл после введения монополии на внешнюю торговлю. В период НЭПа продолжала действовать фискальная функция, а затем таможенный тариф был фактически упразднен. Он номинально возродился в 1961 г. по политическим причинам, так как нужно было де-юре показать преференции в пользу развивающихся стран. Тариф имел всего 392 товарные позиции и содержал только адвалерные пошлины. Помимо этого, он не имел никаких других функций и на практике не применялся до конца перестройки.

компаний, ассоциаций промышленников и т.д., подчеркивается не только активное финансирование российскими банками вывоза товаров, но и их непосредственное участие в экспортных сделках [11].

В целом продуманная политика обновления промышленности на основе импортозамещения способствовала появлению значительного и достаточно диверсифицированного экспортного потенциала Российской империи. Это выразилось в поступательном росте масштабов ее внешней торговли в целом: вывоз товаров из страны в 1913 г. по сравнению с 1909 г. увеличился в 1,44 раза, а ввоз — в 1,48 раза, опередив по темпам прироста все европейские страны [12].

Указанный позитивный тренд привел к укреплению позиций царской России на мировых рынках. Так, доля страны в мировом экспорте в 1913 г. была на уровне 4,2%, хотя империя вывозила за границу в предвоенные годы всего 6–8% своей продукции (примерно такая же доля экспорта была и в экономике позднего периода СССР). Удельный вес Российской империи в мировом импорте был меньше — 3,5%. Поэтому сальдо торгового баланса постоянно было профицитным [15]. В целом по объему внешнего товарооборота страна занимала 7-е место в мире (3,9%).

Характерно, что Советский Союз смог превзойти уровень экспорта и товарооборота царской России 1913 г. (в пересчете по сопоставимому курсу рубля) только спустя 35 лет — в 1948 г. [16]. Необходимо также отметить, что доля Российской Федерации в мировой торговле товарами в рекордном для нее 2012 г. оценивалась в 2,8%, когда страна заняла девятую позицию в списке ведущих торговых держав мира.

Торговые представительства

В целях реализации внешнеторговой политики России применялись различные инструменты. Так, в Российской империи согласно Консульскому уставу от 21 января 1829 г. «обязанность заботиться о выгодах русской торговли и промышленности» и функции поддержания торговых отношений были возложены на консулов — официальных представителей державы за границей. Им же вменялось предоставлять сведения о пришедших и ушедших судах, товарных ценах и вексельном курсе, а также быть третейским судьей в торговых спорах.

По мере развития внешней торговли страны совершенствовалась система подобных представительств, и в 1912 г. Высочайшим указом был утвержден институт коммерческих агентов Министерства торговли и промышленности Российской империи за границей. Они должны были «непосредственно содействовать русским торговцам в местах своего пребывания» и явились прообразом будущих торгпредств.

Всего было назначено 14 представителей в 12 государствах на трех континентах: в Лондоне, Берлине, Франкфурте-на-Майне, Гамбурге, Вене, Марселе, Генуе, Роттердаме, Софии, Вашингтоне¹, а также в Азии — в Константинополе (ныне — Стамбул), Тегеране, Шанхае и Урге (ныне — Улан-Батор) [17]. На долю стран, где были представлены такие коммерческие агенты, приходилось свыше 80% внешнего товарооборота царской России.

Показательно, что на следующем этапе, когда декретом Совнаркома РСФСР от 22 апреля 1918 г. «О национализации внешней торговли» была установлена государственная монополия на внешнюю торговлю, функции реализации и контроля которой были возложены на первые торгпредства Советской России. Они были учреждены практически в тех же странах — Великобритании, Италии, Германии, Швеции, Австрии, Турции, Персии и ряде других государств.

Советские торгпредства в 1920-е годы в силу политических причин (непризнания СССР большинством капиталистических государств) были представлены за рубежом в различных формах — дипмиссия, торговое агентство или коммерческая структура (Амторг). Это многообразие представительств даже получило определение феномена в мировой торговой практике [18]. В этот же период были созданы первые специализированные внешнеторговые объединения страны.

Правовой статус торгпредств после выхода страны из дипломатической изоляции был окончательно определен 13 сентября 1933 г. положением Совнаркома СССР «О торговых представительствах и торговых агентствах Союза ССР за границей». По итогам реорганизации Народного комиссариата торговли и промышленности в 1946 г. торгпредства были переподчинены Министерству внешней торговли СССР [19]. Впоследствии торгпредства были открыты во всех странах, с которыми Советский Союз имел устойчивые торговые отношения, а особо крупные — в социалистических и развивающихся странах. В 1957 г. был создан Государственный комитет Совета министров СССР по внешним экономическим связям (ГКЭС), который располагал своим заграничным

1 В конце 1911 г. по инициативе Конгресса США был де-факто денонсирован (де-юре не продлен) Русско-Американский договор о торговле и мореплавании 1832 г., предусматривающий общие торговые права и условия наибольшего благоприятствования. Этот демарш был вызван, несмотря на проведенные переговоры, нарушениями Россией его положений, гарантирующих права американских граждан иудейского вероисповедания на свободное перемещение по территории Российской империи в силу ценза оседлости. В 1974 г. Конгресс США также принял известную поправку Джексона — Веника об условном предоставлении РНБ в отношении СССР по причине ограничения свободы эмиграции евреев из страны.

том в основном в развивающихся странах, где при участии Советского Союза осуществлялись масштабные проекты в сфере промышленности и инфраструктуры.

В целом советские торгпредства выполняли две основные задачи: реализовывали функцию государственной монополии во внешней торговле и контролировали исполнение межгосударственных торговых соглашений, в том числе специализированными всесоюзными внешнеторговыми объединениями (ВВО).

Если в начале 1950-х годов советские торгпредства были расположены всего в 27 государствах, то спустя 30 лет насчитывалось уже 85 торгпредств и 87 аппаратов торговых советников при посольствах СССР за рубежом, т.е. они охватывали почти все суверенные страны мира (для сравнения — в 1982 г. было 153 государства — члена ООН). В настоящее время за рубежом действуют всего 57 торгпредств Российской Федерации, включая те же 12 государств, с которых начиналась их история в царский период¹.

Основные торговые партнеры России

Практический интерес представляет анализ динамики географического распределения внешней торговли России за последние 100 лет. В исторической ретроспективе весьма показателен перечень 12 основных торговых партнеров царской России в 1913 г. — Германия, Великобритания, Голландия, Франция, Финляндия, Китай, Персия, Австро-Венгрия, США, Италия, Бельгия и Турция, на долю которых приходилось свыше 85% товарооборота страны [20]. Эти же государства были основными рынками сбыта для отечественных товаров (табл. 1).

Характерно, что спустя ровно 100 (!) лет 9 государств из этого перечня (кроме Персии, Австро-Венгрии и Бельгии) по-прежнему входили в число 12 крупнейших контрагентов России среди стран дальнего зарубежья (табл. 2). Выпавшие из списка 100-летней давности государства в 2013 г. заменили Япония, Южная Корея и Польша (в 1913 г. входила в состав таможенной территории Российской империи).

1 На современном этапе торговые представительства в иностранных государствах являются неотъемлемым элементом государственной системы продвижения и защиты национальных экономических интересов, а также реализации внешнеторговой политики страны. По своему статусу торгпредства являются частью дипломатического представительства Российской Федерации за рубежом.

Таблица 1

Основные внешнеторговые партнеры царской России в 1913 г., млн руб.*

№	Страна	Экспорт	Импорт	Оборот	Доля (%) в товарообороте
1	Германия	355,7	512,1	867,8	38,2
2	Великобритания	210,0	135,7	345,7	15,2
3	Голландия	139,1	16,8	155,9	6,9
4	Франция	79,1	44,7	132,8	5,9
5	Финляндия**	43,3	40,0	83,3	3,7
6	Китай	22,6	59,3	81,9	3,6
7	Иран (Персия)	45,3	34,2	79,5	3,5
8	Австро-Венгрия	51,2	28,0	79,2	3,5
9	США	11,1	62,0	73,1	3,2
10	Италия	57,8	13,2	71,0	3,1
11	Бельгия	50,7	7,0	57,7	2,6
12	Турция	28,0	14,5	42,5	1,9
Всего		1192	1078	2270	100

* В ценах 1913 г.; один рубль того периода, по экспертным оценкам, соответствует примерно 900 российским рублям 2012 г.

** В Российской империи Великое княжество Финляндское обладало собственной таможенной территорией.

Источник: составлено автором по данным [16].

Таблица 2

Ведущие внешнеторговые партнеры России среди стран дальнего зарубежья в 2013 г., млрд долл.

№	Страна	Экспорт	Импорт	Оборот	Доля (%) в товарообороте
1	Китай	35,6	53,2	88,8	10,5
2	Нидерланды	70,1	5,9	76,0	9,0
3	Германия	37,1	37,9	75,0	8,9
4	Италия	39,3	14,6	53,9	6,4
5	Япония	20,0	13,6	33,6	3,9
6	Турция	25,5	7,2	32,7	3,9
7	Польша	19,6	8,3	27,9	3,3
8	США	11,1	16,6	27,7	3,3
9	Южная Корея	14,9	10,3	25,2	3,0
10	Великобритания	16,5	8,1	24,6	2,9
11	Франция	9,2	13,0	22,2	2,6
12	Финляндия	13,3	5,4	18,7	2,2
Всего		312,2	194,1	506,3	100

Источник: составлено автором по данным [21].

Однако если суммировать современные объемы внешней торговли России с государствами, ранее входившими в состав Австро-Венгерской империи¹, то общий итог соответствовал бы 5-му месту (доля — около 5%) в рейтинге торговых партнеров среди стран дальнего зарубежья в 2013 г.² В свою очередь, на нынешнем этапе торгово-экономических отношений России с Ираном серьезно отражаются политические факторы и действующие международные санкции, а также отсутствие налаженной транспортно-логистической инфраструктуры между двумя странами после распада СССР³.

В целом, несмотря на санкции и колебание цен на нефть, в настоящее время сохраняется примерно такая же ситуация. Более того, Бельгия поднялась с 15-й позиции в 2013 г. на 13-е место в 2018 г. в рейтинге контрагентов России в дальнем зарубежье. Это еще раз подчеркивает постоянство круга основных внешнеторговых партнеров страны за истекшие 100 лет.

Необходимо подчеркнуть, что статистика внешней торговли Российской империи базировалась на передовых методологиях и весьма качественных данных (особенно по вывозу зерна), собиравшихся Департаментом таможенных сборов Министерства финансов в ежегоднике «Обзор внешней торговли России по Европейским и Азиатским границам», что отражало в значительной мере охват торговых партнеров — так называемых приграничных и прибрежных стран. В довоенный период в Советском Союзе внешнеторговая статистика также велась в «распределении по морским и сухопутным границам».

Данная географическая структура была обусловлена неразвитой транспортно-логистической системой внешней торговли страны в тот период,

1 В расчеты включены данные по внешней торговле в 2013 г. России с Австрией, Венгрией, Словакией, Словенией и Чехией. При этом не учтены часть территории других государств, ранее входивших в состав Австро-Венгрии. Более подробно см.: [12].

2 Здесь и далее — данные федеральной таможенной службы РФ за соответствующие годы [11].

3 Устранение этих препятствий, безусловно, способствовало бы достижению Ираном более высоких позиций в российском рейтинге ведущих партнеров, что вполне вероятно при реализации крупных (в том числе отложенных) контрактов в сфере энергетики, включая ядерную, обустройстве новых коридоров Север — Юг, поставок продукции военного и двойного назначения и т.д. Данный тренд подтверждается рядом двусторонних контрактов и заключением временного соглашения о создании зоны свободной торговли между ЕАЭС и Ираном, направленных на восстановление объемов торгово-экономического сотрудничества в различных сферах.

склонностью к исторически сложившимся хозяйственным связям и в целом достаточно ограниченными возможностями и потребностями экономики царской России. Однако сохранение сопредельных государств в своем большинстве в качестве основных контрагентов в настоящее время отражает прежде всего невысокий уровень развития внешнеэкономического комплекса современной России и соответствующую конкурентоспособность его основных секторов [20].

Вместе с тем поступательное развитие экономики в долгосрочном периоде, как правило, предполагает качественные сдвиги во внешнеэкономическом комплексе и соответственно диверсификацию географического распределения внешней торговли государства. Неизменность же страновой структуры экспортно-импортных операций требует дополнительного объяснения.

Сложившаяся ситуация в рассматриваемой сфере, которую можно назвать стабильной или, наоборот, «эффектом колеи», во многом объясняется инерционностью географического распределения внешней торговли России, обусловленной устоявшейся товарной структурой ее экспортно-импортных операций. В целом такое положение предопределено, в свою очередь, уровнем экономического развития страны и степенью конкурентоспособности ее ключевых отраслей. Поэтому известные параллели и преемственность можно найти в традиционной структуре экспортно-импортных операций России в начале XX в. и даже 100 лет спустя.

Основной статьей экспорта в Российской империи было зерно («вывоз хлебов») — почти 33% и другая сельскохозяйственная продукция — 22%. Производство зерна и продовольствия через механизмы спроса способствовало (в отличие от вывоза сырья) развитию различных секторов экономики, а не за счет разорения крестьянских хозяйств и снижения подушевого потребления, как считали ранее многие эксперты¹. Например, по экспорту зерна (11 млн т), сливочного масла, яиц и льна-волокна царская Россия была в 1913 г. на первом месте в мире [22; 23].

Вторую позицию в российском экспорте занимали лесоматериалы и целлюлозно-бумажная продукция — 10,9%, третью — текстильное сырье и полуфабрикаты — 8,9%. Далее следовали промышленные товары потребительского назначения — 4,5%, топливо — 3,5%, а также руды и металлы, включая изделия из них, — 2,8%. На долю машин и оборудования приходилось лишь 0,3%.

¹ При постоянном росте подушевого потребления зерна его вывоз за границу поэтапно составлял все меньшую долю валового сбора урожая. Доля поставок на внешний рынок, достигнув максимума в 1889–1893 гг. — около 22% общего сбора зерновых, в последующие годы снижалась до 15% в 1909–1913 гг.

В импортных операциях первые позиции приходились на продовольственную продукцию (включая так называемые колониальные товары) и сельскохозяйственное сырье — 21,2%, а также текстильные изделия и сырье для их производства (прежде всего хлопок-волокно и шерсть) — 18,3%. Ввоз машин и оборудования находился лишь на 3-м месте — 16,6%. Далее следовали промышленные товары потребительского назначения — 10,3%, химические продукты, удобрения и каучук — 7,9% [19; 23].

Показательно, что ровно 100 лет спустя в структуре экспорта России доминировали, причем практически в той же пропорции, две крупные товарные группы: нефть (33%) и нефтепродукты (21%), а также металлы и метизы — 7,8%, машины и оборудование — 4,4%, продовольствие и сельскохозяйственное сырье — 3,1% [24]. В сфере импорта преобладали машины и оборудование — 48,4%, продукция химической промышленности — 15,2, продовольствие и сельскохозяйственное сырье — 12,8% [25]. Таким образом, можно констатировать, что за истекшие 100 лет в структуре экспорта России доминирующие позиции заняли вместо продовольствия и сельскохозяйственного сырья нефть и нефтепродукты. Вместе с тем сохраняется сильная зависимость от импорта машинотехнической продукции и другой готовой продукции.

Инвестиционная политика

Экспорт прямых инвестиций не является принципиально новым явлением в экономике современной России. В данном контексте необходимо подчеркнуть, что в исторической ретроспективе вывоз предпринимательских капиталов осуществлялся не только в советский период, но даже в царской России, хотя и в специфических формах [26].

В целом элементы трансграничного движения капитала в мировых масштабах, базирующихся на макроэкономических предпосылках, начали формироваться еще в середине XIX в. Характерно, что теоретические основы этих процессов были заложены еще в поздних работах К. Маркса (в частности, в третьем томе «Капитала») и трудах В. И. Ленина, посвященных анализу генезиса и развития капиталистического способа производства и его монополистической стадии (вывоз капитала как один из основных признаков империализма) [27].

В период, когда роль средства платежа (во всяком случае, в мировой торговле) выполняло золото, а международные кредитные операции были еще неразвиты, чистый отток финансовых средств из страны обычно означал, что экономика государства становилась сначала капиталодостаточной, а потом и капиталозбыточной. Эволюцию этих процессов можно проследить в оригинальной работе М. Джонса и М. Обстфельда, в которой авторы предприняли попытку упорядочить, начиная с середины XIX в., фрагмен-

тарные данные о платежных балансах, накоплении капитала и золотого запаса в 13 странах мира, включая Россию (1885–1913), а также о взаимосвязи этих показателей и их влиянии на процессы вывоза капитала [3].

Как показано в данном исследовании, во второй половине XIX в. капитал перемещался из промышленно развитых стран — в наибольшей степени из Великобритании как наиболее экономически мощной державы мира, в меньшей степени из Франции и Германии — на «развивающиеся рынки» того времени: в США, Канаду и с конца 1880-х годов в Россию и другие страны [26].

В конце XIX — начале XX в. финансовое положение царской России характеризовалась значительным отрицательным сальдо по текущему счету платежного баланса, который частично компенсировался счет притоком иностранного капитала, а также стабильным и значительным профицитом внешней торговли. Однако такая политика не только стимулировала бурный рост промышленности в 1900-х годах (с перерывом на стагнацию в 1900–1907 гг.) и до 1914 г., но и превратила страну в крупнейшего международного заемщика того времени.

Начинался же выход России на мировые рынки капитала в 1886 г. символическим актом привязки полуимпериала и империала (золотых монет номиналом 5 и 10 руб.) александровской чеканки к золотому содержанию наполеондора и двойного наполеондора (20 и 40 франков соответственно), а также последующим принятием золотого стандарта в 1897 г. Таким образом, Россия фактически вошла в Латинский валютный союз, созданный в 1865 г. и базирующийся на французском франке [9].

Основным кредитором России стала Франция — экспортер капитала с начала 1880-х годов. В 1867 г. железнодорожные компании России начали выпускать государственные облигации, обеспеченные золотом. Французские инвесторы, в том числе и частные, в течение трех последующих десятилетий вложили в них около 15 млрд франков (что эквивалентно современным 53 млрд евро).

История франко-русского сотрудничества закончилась в 1918 г. в связи с отказом советского правительства платить по долгам царской России союзникам по Антанте. Этот дефолт надолго, фактически вплоть до эпохи перестройки, исключил страну как недобросовестного заемщика из международного рынка капитала. Поэтому индустриализацию в стране пришлось финансировать за счет массивного экспорта зерна и продовольствия, распродажи церковных и культурных ценностей, а также выкачивания драгоценностей и валюты из населения через систему Торгсина.

Межгосударственные споры между Французской Республикой и Российской Федерацией по вопросу русских займов были урегулированы соглаше-

нием от 27 мая 1997 г., по которому стороны взаимно отказываются от всех финансовых споров, а Россия выплатила 400 млн долл. потомкам владельцев облигаций. Однако претензии по поводу недостаточной компенсации царских долгов во Франции не утихают, и летом 2019 г. в Национальной ассамблее Франции вновь обсуждался этот вопрос¹.

С конца XIX в. в число приоритетов российских властей входило привлечение в страну зарубежного капитала в различных формах (государственные займы и частные иностранные инвестиции) как одного из основных источников роста экономики. Промышленному росту также способствовали введение золотого стандарта и финансовая стабильность, достигнутая царским правительством. Так, среднегодовой приток иностранных инвестиций в Россию до введения золотого стандарта в 1885–1897 гг. составлял 43 млн руб., а в период его действия — 191 млн руб., т.е. увеличился в 4,4 раза. Меры государственного стимулирования способствовали притоку в Россию иностранного капитала, который приобрел наиболее сильные позиции в горнодобывающей, электротехнической и машиностроительной отраслях, а также в банковской сфере. Однако подчас это входило в противоречие с интересами нарождающегося отечественного бизнеса. В итоге Российская империя, еще в конце 1880-х годов имевшая совершенно недостаточную для индустриального развития норму сбережений в 7–8% ВВП, за счет притока иностранного капитала совершила рывок и уже к 1910 г. обошла по размеру ВВП (в расчете по обменному курсу валют) Францию и приблизилась к Великобритании [10]. Соответственно, наряду с вывозом товаров уже в конце XIX в. из страны стал вывозиться и капитал в форме государственных займов или прямых вложений в экономику соседних азиатских стран с целью расширения в этом регионе традиционного влияния империи. Поэтому российские власти поддерживали отечественных предпринимателей в данной сфере. Для этого использовались специально созданные финансовые учреждения (Русский для внешней торговли банк, Русско-Азиатский банк и Русско-Китайский банк), профильные торговые дома и компании.

В связи с этим один из основоположников советской экономической географии Н.Н. Баранский в свойственной тому периоду лексике отмечал: «Не довольствуясь уже приобретенными колониями — Сибирью, Кавказом, Туркестаном, русский империализм стремился к экономическому

1 Помимо этого, в 1986 г. СССР подписал соглашение с правительством Великобритании об урегулировании государственного долга дореволюционной России. Королевство обязалось выплатить своим подданным, владевшим облигациями Российской империи, компенсации за счет реализации 5,5 т золота Николая II, хранившихся в английских банках. Более подробно см.: [Там же].

порабощению Персии, Афганистана, Монголии, Китая и Манчжурии, и Турции» [28].

В целом за 1886–1914 гг. вывоз капитала из России достиг 2,3 млрд руб., что соответствует почти 30 млрд долл. США в пересчете по курсу 2018 г., но на отдельных этапах своего развития (1887–1891 гг. и 1903–1905 гг.) страна даже была нетто-экспортером капиталов [28]. Основу вывоза капитала формировали платежи по государственному долгу, проценты по кредитам и трансферты иммигрантов. Поэтому доля экспорта предпринимательского капитала была незначительна.

Для объективности анализа необходимо отметить и случаи массового «бегства капитала» из царской России. Так, анализ балансов только московских банков за 1913 г., составлявших примерно 1/8 всей банковской системы страны, зафиксировал, что в Лондон было отправлено 283 млн руб., а во Францию — 272 млн руб. [26; 29]. Превышение оттока средств над их притоком составило 708 млн руб.

В период между двумя мировыми войнами СССР не отозвал все внешние инвестиции, хотя в значительной степени и уменьшил их. Для поддержания торговли с Турцией, Ираном, Афганистаном и Монголией была создана сеть смешанных компаний, которые работали на этих традиционных рынках. В 1960–1970-е годы были открыты отделения коммерческих представительств государственных банков и компаний Советского Союза в государствах Западной Европы и других регионах мира. Кроме того, за границей были основаны различные банки, транспортные, страховые и другие фирмы с участием советского капитала [30].

Активный вывоз предпринимательского капитала из современной России за границу начался в 2003–2004 гг., что было обусловлено появлением у крупнейших частных и государственных компаний избыточных финансовых ресурсов, образовавшихся в результате благоприятной конъюнктуры мировых товарных рынков, которые они стремились использовать для интеграции в мировую экономику в качестве глобальных компаний.

В заключение следует подчеркнуть, что проведенный анализ еще раз демонстрирует необходимость и полезность знания традиций, сходных тенденций и накопленной практики в экономической истории, хотя многое было забыто или уничтожено. Конечно же, трудно проводить прямые сравнения Российской империи, Советского Союза и даже современной России в силу их различных социально-политических устройств и диаметрально противоположных экономических систем. Однако позитивный опыт дореволюционного прошлого может служить одним из достойных примеров для формирования торговой политики будущего.

Источники

- [1] Хедлунд С. Институциональная «ловушка 22» — не выдумка // Ведомости. 2012. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/11/23/nevynosimoe_bremya_istorii>.
- [2] Трудолюбов М. Революция внутри нас // Ведомости. 2012. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/12/21/revolyuciya_vnutri_nas>.
- [3] Jones M. T. Obstfeld. Saving, Investment, and Gold: A Reassessment of Historical Current Account Data // NBER, 1997. URL: <<https://www.nber.org/papers/w6103>>.
- [4] Смирнов С.В. Динамика промышленного производства и экономический циклв СССР и России, 1861–2012. М.: НИУ ВШЭ, 2012. URL: <https://wp.hse.ru/data/2013/01/26/1306205089/WP2_2012_04_.pdf>.
- [5] Бородкин Л.И. Динамика экономического и социального развития России в XIX — начале XX вв. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2010. URL: <<http://www.hist.msu.ru/Dynamics/index.html>>.
- [6] Грегори П. Экономический рост Российской империи (конец XIX — начало XX в.). Новые подсчеты и оценки. URL: <<http://library6.com/books/861259.pdf>>.
- [7] Markevich A., Harrison M. Great War, Civil War, and Recovery: Russia's National Income, 1913 to 1928. JSTOR, 2011. URL: <<https://www.jstor.org/stable/23018335>>.
- [8] Русско-германские торговые договоры 1894 и 1904 гг. Дипломатический словарь, 2019. URL: <<https://slovar.wikireading.ru/672103>>.
- [9] Журавлев С. Крупнейшие экспортеры и импортеры капитала в Новейшей истории // ЭКСПЕРТ ONLINE.2011. URL: <<https://expert.ru/expert/2011/41/krupnejshie-eksporteryi-i-importeryi-kapitala-v-novejshej-istorii/>>.
- [10] Щербакова Е., Миндич Д., Жерде Ф. Царский подарок // ЭКСПЕРТ ONLINE.2010. № 39 (723). URL: <https://expert.ru/expert/2010/39/tsarskiy_podarok/>.
- [11] Томпстон С.Р. Российская внешняя торговля XIX — начала XX в.: организация и финансирование. Научная электронная библиотека eLibrary, 2008. URL: <<https://elibrary.ru/item.asp?id=19861798>>.
- [12] Статистический ежегодник на 1914 г. / под ред. В.И. Шарога. СПб., 1914.

- [13] *Менделеев Д.И.* Оправдание протекционизма / (газета «Новое время» 11(23 нов. ст.) июля 1897 г. № 767). М.: Социум, 2019. URL: <http://econlibrary.ru/books/170/256/mendeleev_vindication%20of%20protectionism.html>.
- [14] *Пачкалов А.В.* Из истории внешней торговли // Бюджет: [2016]. URL: <<http://bujet.ru/article/301799.php>>.
- [15] Россия 1913 год: Статистико-документальный справочник. URL: <[http://www.mysteriouscountry.ru/wiki/index.php/Россия_1913_год_\(Статистико-документальный_справочник\)/Торговля](http://www.mysteriouscountry.ru/wiki/index.php/Россия_1913_год_(Статистико-документальный_справочник)/Торговля)>.
- [16] Внешняя торговля СССР: Проект «Исторические материалы»: 1918–1966. URL: <<http://istmat.info/node/21347>>.
- [17] *Дорохина О.* История внешнеторговых представительств России // Коммерсантъ. Власть. 2013. URL: <<https://www.kommersant.ru/doc/2191186>>.
- [18] *Quigley J.* Soviet Foreign Trade Agencies Abroad: A Note // Duke Law School, 1973. URL: <<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3377&context=lcp>>.
- [19] Внешняя торговля СССР. М.: СМ СССР, 1955.
- [20] *Пахомов А.А.* Торговые партнеры России: 100 лет спустя. М.: ИЭПП им. Е.Т. Гайдара, 2014. URL: <<https://www.iep.ru/files/RePEc/gai/ruser-r/148Pakhomov.pdf>>.
- [21] Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам и группам стран. ФТС России, 2013. URL: <[http://customs.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/24/WEB_UTSA_09\[1\]\(36\).xls](http://customs.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/24/WEB_UTSA_09[1](36).xls)>.
- [22] *Попов Г.Г., Чибисова Е.И.* Внешняя торговля и хлебные цены в Российской Империи. За или против неоклассических теорем внешней торговли? // Научная электронная библиотека «Киберленинка», 2016. URL: <<https://cyberleninka.ru/article/v/vneshnyaya-torgovlya-i-hlebnyye-tseny-v-rossiyskoy-imperii-za-ili-protiv-neoklassicheskikh-teorem-vneshney-torgovli>>.
- [23] *Валетов Т.Я.* Структура экспорта Российской империи по ежегодникам внешней торговли 1802–1915 гг. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017. URL: <http://www.hist.msu.ru/Dynamics/data/Valetov_ENOJ2017.pdf>.
- [24] Товарная структура экспорта (январь — декабрь 2013) // ФТС России, 2013. URL: <[http://customs.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/27/WEB_UTSA_OA\[1\]\(36\).xls](http://customs.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/27/WEB_UTSA_OA[1](36).xls)>.

- [25] Товарная структура импорта (январь — декабрь 2013) // ФТС России, 2013. URL: <[http://customs.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/27/WEB_UTSA_OB\[1\]\(35\).xls](http://customs.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/27/WEB_UTSA_OB[1](35).xls)>.
- [26] Пахомов А.А. Экспорт прямых инвестиций из России: очерки теории и практики (Приложение 2. Эволюция вывоза предпринимательского капитала из царской России и инвестиционная деятельность СССР за границей). М.: ИЭПП им. Е.Т. Гайдара, 2012. URL: <https://www.ierp.ru/files/text/working_papers/Nauchnie_trudi-163.pdf>.
- [27] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 27 // Публичная библиотека. 1969. URL: <<http://uaio.ru/vil/27.htm>>.
- [28] Баранский Н.Н., Баранский Н.Н. География СССР. М.: Учпедгиз, 1933.
- [29] Саломатина С.А. Международные корреспондентские сети московских коммерческих банков накануне Первой мировой войны. М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2005. URL: <<http://www.hist.msu.ru/Labs/Ecohist/OB11/Project/salomatina2.html>>.
- [30] Булатов А.С. Вывоз капитала из России и концепция его регулирования. Научная электронная библиотека «Киберленинка», 1997. URL: <<https://cyberleninka.ru/article/v/98-04-089-bulatov-a-s-vyvoz-kapitala-iz-rossii-i-kontsepsiya-ego-regulirovaniya-m-1997-132-s-nauch-dokl-mosk-obschestv-nauch-fond-45>>.

Pakhomov A.¹

Foreign trade and investment policy of tsarist Russia in the early twentieth century

This article analyses the main evolution stages of Russian Empire's trade policy, its tools and the results of its impact on the development of the national economy. Some important aspects has been reviewed such as: the transition in customs and tariff regulation from free trade to protectionism, the formation of institutions of trade representatives and the features of the geographical

1 Pakhomov Alexander — Doctor of Economic Sciences, leading Researcher at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: <manis-07@mail.ru>.

structure of foreign trade of tsarist Russia. At the same time, it studies foreign capital policy in terms of inward and outward. An author has taken attempt to highlight the common and specific features of domestic economy functioning at the current stage, as well as elements of continuity in the development of foreign trade of Russia in the twentieth century.

Keywords: *trade policy, Russian Empire, path dependence, economic reforms, import tariffs, export of capital.*

Статья поступила в редакцию 25 октября 2019 г.

Петров А.А.¹

Управление национальными проектами в сфере развития цифровизации и инфраструктуры как повышение конкурентоспособности российской экономики

Проанализирована роль инфраструктуры в реализации национальных проектов и повышения конкурентоспособности экономики России на основе цифровых технологий.

Ключевые слова: национальные проекты, транспортная инфраструктура, инвестиции, цифровая платформа, цифровизация, шелковый путь, агломерация, nepoтизм, коррупция.

JEL:O38

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-96-114

Фактор развития инфраструктуры всегда рассматривался как важнейшая предпосылка не только динамичного развития экономики в целом, но и успешной реализации планов совершенствования структуры экономики, проведения экономических реформ и проектов модернизации в производственной и социальной сферах.

Традиционно усилия по развитию инфраструктуры были сосредоточены в таких областях, как энергетика, транспорт, объекты социальной сферы, связь, логистика. В современных условиях, безусловно, сохраняется важность всех перечисленных элементов инфраструктуры для экономического развития, но в то же время на первый план выходит такой фактор, как состояние и развитие цифровой инфраструктуры, которая становится важнейшим элементом современной экономической системы как в техно-

¹ Петров Александр Арсеньевич — доктор экономических наук, профессор кафедры управления и экономики ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». E-mail: <palar-1@bk.ru>.

логическом, так в и организационном и институциональном отношениях. Без данного инфраструктурного элемента сегодня невозможно обеспечить на конкурентоспособном уровне ни динамичность бизнес-процессов, ни адекватный требованиям рынка уровень издержек. Более того, без развитой цифровой инфраструктуры невозможно нормальное развитие целых секторов и направлений современной экономики. Это относится и к традиционной транспортной инфраструктуре, эффективная работоспособность которой все более и более зависит от цифровых технологий, позволяющих обеспечить более быструю и надежную доставку грузов.

Интернет вещей, искусственный интеллект, 3D-принтинг, электронная коммерция, дистанционное обучение и медицина, цифровые государственные услуги и другие достижения цифровизации уже вносят существенный вклад в бизнес-процессы и взаимоотношения потребителей и предпринимателей с государством. При этом развитие перечисленных направлений позволяет оптимизировать уровень транзакционных и производственных издержек, создать современную структуру экономики, готовую к использованию перспективных технологических достижений.

Основными элементами цифровой инфраструктуры являются:

- физическая инфраструктура доступа в Интернет, а также средства телекоммуникации и обеспечения сетевого доступа;
- программное обеспечение;
- данные и возможность доступа к ним (в первую очередь имеется в виду возможность доступа к ресурсам и источникам больших данных и технологиям их обработки и использования, включая алгоритмы сбора и обработки).

Все перечисленные элементы являются необходимыми для нормального использования возможностей современных цифровых технологий и цифровизации производства и общества в целом.

Если говорить о первоочередных задачах обеспечения модернизационного развития российской экономики, то наиболее насущными и критически значимыми с точки зрения территориально-географических особенностей страны является ускоренное развитие транспортной и цифровой инфраструктуры. При этом, если значение и недостатки развития транспортной инфраструктуры всегда были в центре внимания, хотя и это и не позволило добиться решения данной проблемы, то появление цифровых технологий в качестве производительной силы и современных технологий коммуникации, возможно, дает шанс более легкого и быстрого решения проблемы «дорог» в России. Оба упомянутых выше направления включены в число важнейших задач стратегического развития российской экономики.

В соответствии с Указом Президента РФ № 204 (от 7 мая 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации

на период до 2024 года» в России идет реализация 13 крупномасштабных по значимости и финансированию шестилетних прямо или косвенно взаимосвязанных и взаимозависимых национальных проектов (2018–2024) цифрового строительства социально-экономической жизни страны, которые можно распределить на три направления: социальное развитие, цифровая инфраструктура и экономическое развитие. Все национальные проекты объединяют 78 федеральных проектов общей стоимостью свыше 25,7 трлн руб. В таблице ниже представлен перечень всех национальных проектов со стоимостью их реализации

Национальные проекты (2018–2024 гг.) [1–4]

Национальные проекты	Количество федеральных проектов	Стоимость, млрд руб.
I. Социальное развитие		
Демография	5	3105,2
Здравоохранение	8	1725,8
Образование	10	784,5
Культура	3	113,5
Жилье и городская среда	4	1066,2
Экология	11	4041,0
Всего	41	10836,2
II. Цифровая инфраструктура		
Цифровая экономика	6	1634,9
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	11	6348,1
Безопасные и качественные автомобильные дороги	4	4779,7
Всего	21	12762,7
III. Экономическое развитие		
Производительность труда и поддержка занятости	3	52,1
Наука	3	636,0
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5	481,5
Международная кооперация и экспорт	5	956,8
Всего	16	2126,4
Итого	78	25725,3

Стратегическая цель национальных проектов — повышение благосостояния населения страны путем:

- обеспечения населения как в городах, так и в удаленных поселках широкополосным Интернетом;

- цифровизации документооборота, развития сети умных городов как основы подъема социально-экономического развития страны;
- создания к 2023 г. не менее десяти конкурентоспособных на мировом уровне предприятий в сфере высоких технологий;
- решения кадровой проблемы по подготовке специалистов по информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ) — система высшего образования ежегодно должна выпускать в течение семи лет по 120 тыс. таких специалистов;
- формирования нового информационного человеческого капитала и принципиально иного интеллектуального потенциала;
- формирования нового уклада жизни;
- создания новой основы для развития эффективной системы государственного управления, предпринимательства, экономики, социальной сферы и всего общества;
- формирования цифровой экономики первоначально как инфраструктуры, а затем как материального и нематериального производства — это вопрос национальной безопасности и суверенитета России.

Как видно из приведенного перечня, развитие транспортной инфраструктуры и цифровых технологий в экономике являются важнейшими факторами достижения стратегического успеха. При этом реализация национальных проектов и связанных с ними планов создает принципиально новую модель воспроизводства, формирует новый образ и уклад жизни, решает важнейшие для страны проблемы национальной и экономической безопасности и суверенитета.

Полноценная реализация национальных проектов — это вложения в будущее нации и ее благосостояние, цифровую индустриализацию страны и повышение конкурентоспособности отечественной экономики в рамках глобальной экономики.

К важным национальным проектам относятся транспортно-инфраструктурные проекты, охватывающие 15 федеральных проектов, объединенных в два национальных проекта: Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (6348,1 млрд руб.) и Безопасные и качественные автомобильные дороги (4779,7 млрд руб.) общей стоимостью 11127,8 млрд руб., что составляет более 43% совокупной стоимости всех 13 национальных проектов.

Независимо от страны и уровня ее научно-технического и технологического развития становление цифровой экономики стартует с дигитализации (цифровизации, оцифровывания, цифровой трансмиссии) — перевода, хранения, обработки всех видов информационных данных (текстовых, аудиовизуальных) в закодированные сигнальные цифровые дискретные импульсы, применяемые в современных системах связи. Цифровой формат представляет собой любые текстовые, аудиовизуальные данные, принимаемые организа-

ционно-управленческие решения в электронных импульсах — бит-информациях. Дигитализация трансформирует предпринимательскую деятельность, преобразует образование, культуру, все стороны жизни общества и даже само сознание людей.

В России дигитализация была запущена в 1990-х годах и велась точечно, хаотично с ориентацией на рынок для получения индивидуально-частного дохода, пренебрегая интересами национальной и экономической безопасности государства. Правительственная программа цифровой экономики от 28 июля 2017 г. № 1632-р и Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года [4] структурировали и объединили весь процесс дигитализации, придали целенаправленность стратегического цифрового развития и создания крупномасштабной национальной цифровой инфраструктуры, которая станет базой инновационно-промышленного цифрового развития отечественной экономики и общества. Сегодня предстоит восстановить российскую промышленность на цифровой базе. Уже интенсивно развиваются цифровые платформы, формируется цифровая организационно-управленческая система.

Инфраструктура (лат. *infra* — под, ниже и лат. *structura* — расположение, основа, строение, фундамент, включающий взаимосвязанные обслуживающие структуры, обеспечивающие функционирование всей системы в целом). Инфраструктура включает учреждения управления, связи, транспорта, энергетики и т.д., обеспечивающие функционирование экономики и деятельность общества.

В современных условиях и при современном уровне требований к использованию цифровых технологий для реализации целей транспортно-инфраструктурных национальных проектов требуется, например, не просто разработка адекватной нормативной базы, а прежде всего подготовка юристов, понимающих проблемы цифровой экономики, алгоритмы ее функционирования, проблемы управления, предпринимательства и объективные законы ведения бизнеса. Разработка законодательства в сфере цифровизации требует от его разработчиков:

- понимания сути цифровой экономики;
- способности видеть направления развития цифрового материального и нематериального производства в будущем и механизмов управления этими производственными процессами;
- понимания влияния цифровизации на общественную жизнь и образ жизни человека.

Уже сегодня видны значительные достижения в цифровой сфере, которыми мы пользуемся и воспринимаем как нечто данное, привычное: многофункциональные центры — МФЦ (система одного окна), электронные табло на авто-

бусных остановках, встроенный в планшет и смартфон навигатор, отслеживающие в режиме реального времени состояние здоровья человека электронные браслеты и часы, электронные билеты, on-line сервис и многое-многое другое.

Налицо общая интеграция сферы услуг и ИКТ. С созданием цифровой инфраструктуры начнется интеграция материального производства с ИКТ. Развитие ИКТ и программного обеспечения способствует активизации трудовой мобильности, внедрению новых форм предпринимательской и трудовой деятельности. Эти процессы ускорятся по мере замены аналоговых трудовых книжек на электронные и возможности заключать договоры о трудоустройстве в электронном формате.

Все перечисленное — существенные достижения в построении цифрового общества, но их недостаточно для создания конкурентоспособной индустриально-цифровой экономики. Нужна крупномасштабная многофункциональная цифровая транспортная инфраструктура, охватывающая все отрасли и производства национальной экономики, все сферы и направления социально-экономического развития, что открывает возможности цифровой реиндустриализации и укрепления территориальной целостности страны. Такая цифровая инфраструктура в условиях усиления скрытой кибервойны должна обладать суперзащитой, устойчивостью и безопасностью функционирования.

Важнейшим элементом общей цифровизации выступает цифровая транспортная инфраструктура. К сожалению, инфраструктура как в советский период, так и в современной России была и остается наиболее уязвимым звеном экономического развития, ее ахиллесовой пятой. Достижение социально-экономического роста, а также повышения благосостояния населения, стабильности и устойчивости невозможно обеспечить при нынешнем состоянии инфраструктуры. Власть упустила возможность развития инфраструктуры в период высоких цен на нефть, когда господствовало ложное представление о бесконечном благополучии. Развивать транспортную инфраструктуру сложно вследствие высокой стоимости проектов и длительных сроков окупаемости.

Изношенная устаревшая инфраструктура тормозит развитие страны, сдерживает освоение ее территории и природных богатств. По данным Всемирного экономического форума (ВЭФ) Россия по качеству инфраструктуры занимает 74-е место в мире [5]. Плачевное состояние транспортной инфраструктуры стало тормозом развития и возможностей эффективно включения в систему современного международного разделения труда. В частности, транспортно-логистический фактор является существенным фактором, определяющим возможности включения в глобальные цепочки создания стоимости, поскольку высокие транспортные и логистические издержки снижают привлекательность российских предприятий как участников цепочек создания стоимости.

Вложения в инфраструктуру не дают мгновенных прибылей как вложения в другие отрасли и направления. Это долгосрочные вложения, что не отвечает экономическим интересам частного капитала. Но без инфраструктуры размер прибыли существенно меньше, замедляется общее социально-экономическое развитие. Инфраструктура имеет общенациональное значение и, как правило, ее создание финансируется государством.

Цифровая инфраструктура (как и цифровая экономика) представляет систему управления всеми материальными составляющими инфраструктуры посредством ИКТ через различные передающие и приемные датчики путем сбора, хранения, обработки и передачи соответствующих электронных импульсов. Различают производственную, рыночную, транспортную, инженерную, социальную, информационную, городскую инфраструктуру.

Для реализации возможностей, создаваемых цифровой транспортной инфраструктурой, нужна новая стратегия воспроизводственных процессов с переходом от ориентированной на природную ренту экспортно-сырьевой модели к интеллектуально-промышленной модели, ориентированной на выпуск высокотехнологичной продукции для внутреннего и внешнего рынка.

Новая цифровая транспортная инфраструктура должна кардинально изменить роль России в мире, создать условия для превращения страны в мирового производителя интеллектуальной продукции. Такое инновационное развитие потребует уже в ходе реализации инфраструктурных национальных проектов финансировать объекты реального сектора экономики и после 2024 г., новых более крупномасштабных инвестиций в создание полноценного реального сектора экономики. Поэтому уже сегодня необходимы разработка планов промышленного развития и направлений слаженного государственно-частного партнерства, определения источников финансирования цифрового промышленного развития, которое по определению становится в большей части безлюдным. Однако развитие цифровой промышленности порождает социальную проблему — проблему занятости.

Важной частью инфраструктуры являются магистрально-транспортная и энергетическая системы (МТЭС). Ситуация с магистрально-транспортной инфраструктурой отражает общую картину, существующую в отечественной инфраструктуре. По данным ВЭФ, Россия по качеству дорог занимает 114-е место, в том числе по качеству железнодорожной инфраструктуры — 23-е место и портовой инфраструктуры — 66-е место [5]. Поэтому планируется к 2024 г. улучшить качество магистрально-транспортной инфраструктуры страны на 15,5% относительно 2017 г. за счет:

- увеличения доли работающих без перегрузки автодорог, относящихся к евразийскому международному транспортному коридору «Европа — Западный Китай» с 26,9 до 67% к 2024 г.;
- прироста мощностей морских портов;
- ускорения транзитных контейнерных перевозок;

- увеличения средней коммерческой скорости товародвижения на железнодорожном транспорте с 362,3 до 440 км/ч;
- строительства более 300 км железнодорожных высокоскоростных магистралей;
- снижения протяженности ограничивающих пропускную способность участков внутренних водных путей с 13,4 до 2 тыс. км [6].

Наша страна значительно уступает другим странам по протяженности высокоскоростных магистралей, длина которых на 1 млн человек в России с численностью населения 146,2 млн человек составляет 5 км, в Германии (83,2 млн человек) — 38 км, в Китае (1375 млн человек) — 16 км, в Турции (79,5 млн человек) — 9 км [5]. Среди причин неразвитости инфраструктуры, включая транспортно-магистральную составляющую, следует выделить:

- недопонимание властью роли и значения инфраструктуры в социально-экономическом и индустриальном развитии общества, формировании единого рыночного (экономического) пространства, ее военного и политического значения, ее роли в укреплении территориальной целостности страны;
- сложившуюся централизованную систему управления, концентрирующую все ресурсы для развития одной небольшой политической территории — центра;
- значительную недоинвестированность инфраструктурных проектов;
- недостаточное привлечение в инфраструктурные проекты частных инвесторов и неразвитость частно-государственного партнерства;
- ограниченность ресурсов, которые в первую очередь направлялись на стратегически важные для страны проекты, влияющие на национальную безопасность государства.

В создание и развитие магистрально-транспортной инфраструктуры требуются крупные долгосрочные капиталовложения в размере по предварительной оценке 6,3 трлн руб., из которых 3,3 трлн руб. предполагается получить от частных инвесторов [7], и отдачу от которых следует ожидать только через 20, 30, 40 лет и более. Для успешной реализации данного проекта Минтранс России сумел объединить интересы и усилия всего транспортного комплекса: железнодорожный, авиационный, автодорожный, морской и речной транспорт. По его инициативе в рамках национального проекта «Цифровая экономика» была разработана цифровая платформа «Цифровой транспорт и логистика» (ЦТЛ), охватывающая весь транспортный комплекс страны и работающая на российском программном обеспечении. Предварительная стоимость транспортной цифровой платформы в 2017 г. была оценена в 450 млрд руб. [8].

Государственные корпорации отечественного транспортного комплекса «приглашены» к софинансированию формирования и развития национальной транспортной цифровой платформы через систему членства в ассоциации «Цифровой транспорт и логистика» (ЦТЛ). Вступительный взнос и по-

следующие ежегодные членские взносы составляют 5 млн руб. Основную часть расходов корпорации покрывают за счет собственных инвестиционных программ. Например, ОАО «РЖД» прогнозирует направить до 2025 г. на цифровизацию 150 млрд руб. [8]. Другие государственные корпорации транспортного комплекса имеют аналогичные инвестиционные программы. Фактически эти частные инвестиционные программы корпораций становятся частью национального проекта. Координация деятельности всех заинтересованных сторон и управление финансовыми потоками передано компании «РТ-Инвест Транспортные системы»

Важнейшими задачами ассоциации ЦТЛ являются:

- формирование единого мультимодального цифрового транспортно-логистического пространства на территории России с использованием программного обеспечения отечественных разработчиков, объединяющего все ныне существующие цифровые сервисы, которую используют участники ЦТЛ;
- формирование и развитие единой цифровой экосистемы транспортного комплекса;
- создание новых качественных сервисов и услуг, которые должны повысить доступность транспортных услуг для населения;
- снижение издержек;
- оптимизация государственного регулирования процесса перевозок;
- создание на основе накапливаемых больших данных единого доверенного пространства, которое должно обеспечить создание и функционирование безбарьерных транспортных коридоров, эффективного электронного документооборота и широкий доступ пользователей ко всем транспортным сервисам по принципу «одного окна»;
- создание цифровых транспортно-логистических узлов;
- создание цифровой платформы мультимодальных пассажирских перевозок.

Формирование единой цифровой платформы всего транспортного комплекса на базе российских программных продуктов в рамках национального проекта «Цифровой транспорт и логистика» (ЦТЛ) служит гарантией национальной и экономической безопасности государства. В рамках данного проекта решается и другая важная задача: создание магистрально-транспортной системы должно обеспечить пространственное освоение и заселение вновь осваиваемых территорий страны.

В то же время необходимо учитывать, что инвестиционные программы корпораций, являясь составной частью общенациональных проектов, остаются по своей сути частными и решают прежде всего частные задачи корпораций. В связи с этим возникает вопрос: насколько данные частные программы соответствуют общенациональным интересам и какова доля участия корпораций в финансировании собственно национального проекта? Включение частных инвестиционных проектов в национальный

проект, увеличивая стоимость совместного проекта, может переложить финансирование собственно национального проекта полностью на государственный бюджет, т.е. на налогоплательщиков. В результате реализации национального проекта цифровизация транспортной логистики позволит стандартизировать все транспортно-логистические процессы и обеспечить эффективную работу территориально распределенных информационных систем. В цифровой стандартизации заинтересованы как перевозчики — все без исключения транспортные компании, так и все компании, пользующиеся их услугами. Строительство, модернизация и развитие магистрально-транспортной инфраструктуры не является частным делом одного министерства, требуется объединенный единый план ее развития, увязанный с другими федеральными проектами. Такой комплексный план был разработан согласно Указу Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В целом планы развития транспортной инфраструктуры и цифровизация имеют выраженную направленность на повышение конкурентоспособности и привлекательности российской экономики как участника международного разделения труда и современных технологических платформ, способных обеспечить высокую эффективность производственных и логистических процессов. Это включает как расширение возможностей доступа российских компаний к глобальным технологическим производственным системам, так и развитие российского транзитного потенциала и повышение роли России как поставщика современных транспортных услуг.

Утвержденный распоряжением «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» от 30 сентября 2018 г. № 2101-р определяет два направления развития магистрально-транспортной и энергетической инфраструктур и охватывает 11 федеральных проектов, включая девять транспортных федеральных проектов модернизации и расширения транспортной инфраструктуры и два федеральных проекта модернизации и расширения энергетической инфраструктуры. Их реализация обеспечивает развитие транспортных коридоров (маршрутов) «Север — Юг» и «Запад — Восток», рост объемов внутренних и транзитных грузопассажирских перевозок, повышение уровня и укрепление пространственно-экономической связанности территории страны благодаря расширению, модернизации и строительству инфраструктуры различных видов, а также стабильному обеспечению доступной электроэнергией [5]. Отдельные положения названного комплексного плана уже реализуются: ведется строительство морских портов в Калининградской и Ленинградской областях, которые кардинально изменят морскую логистическую систему Балтики, что уже вызвало озабоченность прибалтийских государств. Строительство портов сопровождается строительством железнодорожных и автомобильных магистралей, соединяющих порты с регионами страны.

Стратегическими направлениями реализации магистрально-транспортных проектов выступают:

- строительство и модернизация российских автомобильных дорог, являющихся частью международного транспортного коридора «Европа — Западный Китай»;
- электрификация транспортных коридоров «Север — Юг» и «Запад — Восток»;
- развитие и модернизация транспортных коммуникаций между административными центрами субъектов Федерации и городами, выступающими центрами экономического роста;
- реконструкция и модернизация инфраструктуры региональных аэропортов с расширением сети пассажирских регулярных межрегиональных авиационных направлений;
- создание основы для развития скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения между крупными городами;
- развитие и модернизация Северного морского пути;
- увеличение мощностей отечественных морских портов;
- развитие централизованных энергосистем [5].

Реанимация и инновационное усовершенствование Северного морского пути усилит торгово-экономические и культурные связи между городами и населенными пунктами, расположенными на побережье Северного Ледовитого океана, а через впадающие в океан реки — с внутренними территориями страны, вдохнет новую жизнь в освоение северного побережья и морские торговые пути, создаст условия для освоения континентального шельфа. Предполагается увеличение объема грузовых перевозок по Северному морскому пути и в его акватории более чем в 8 раз: с 9,9 млн т до 80 млн т., а также рост в 2,5 раза транзитных контейнерных перевозок по железной дороге — с 615 тыс. TEU (20-футовый контейнер) до 1,656 млн TEU [6]. Гарантированная круглогодичная навигация по Северному морскому пути открывает также рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона, в том числе для экспорта углеводородного сырья с месторождений Ямальского и Гыданского полуостровов и арктического шельфа. Гарантированную круглогодичную проводку судов по Северному морскому пути обеспечит ледокольный флот России, который пополняется пятью принципиально новыми универсальными атомными ледоколами проекта 22220 с меняющейся осадкой, позволяющей заходить в устья сибирских рек, что обеспечивает России исключительные геоэкономические и геополитические преимущества.

Российский участок транспортного коридора «Запад — Восток» является частью транспортной инфраструктуры страны и одновременно — частью трансевразийского транспортного коридора, составляющего наземный маршрут «Нового шелкового пути» общей протяженностью 8461 км (протяженность российского участка — 2233 км, казахстанского — 2787 и китайского — 3425 км [9]). Ввод в эксплуатацию трансевразийской магистрали сократит срок транспортировки грузов между Западом и Востоком (от две-

рей до дверей) до 10 суток вместо нынешних 14 суток по Транссибирской магистрали и 45 дней при морской перевозке грузов через Суэцкий канал [10]. Экономические выгоды грузоотправителя и грузополучателя очевидны, что делает их заинтересованными в финансировании данного проекта. Россия в целом также получает выгоды: повышает свой международный статус и получает доходы от транзита грузов. Аналогичную выгоду получают и регионы, через которые проходит автомагистраль.

Параллельно магистрально-транспортным проектам реализуются два энергетических. Реализация принятой энергетической стратегии позволит снизить энергоемкость отопительных систем и производства, что повышает на мировом рынке конкурентоспособность отечественной продукции. Предполагается выйти по энергоэффективности на уровень стран с холодным климатом, в частности Канады. Создаваемая энергетическая инфраструктура позволит снизить нагрузки на окружающую среду и сократить выброс в атмосферу парниковых газов.

Важнейшим фактором повышения конкурентоспособности российской экономики является и совершенствование системы государственного управления и регулирования на всех уровнях.

Существующая система государственного правления, по словам руководителя Сбербанка Г. Грефа, является неэффективной [11]. Подтверждением ее неэффективности служат упущенные возможности модернизации устаревшей инфраструктуры, изношенных производственных фондов. О неэффективности государственного управления свидетельствует и исполнение майских указов 2012 г., которые выполнены исключительно по правительственным отчетам, тогда как в реальности благосостояние населения не улучшилось, реальные доходы сократились [12] и за чертой бедности остается более 19 млн работающих россиян [13]. Из слабой системы аналогового управления перескочить в эффективную систему цифрового государственного управления невозможно. Существующая система государственного управления может стать тормозом реализации национальных проектов.

Цифровой механизм государственного управления должен повысить его эффективность. Но механизм — это люди со своими эмоциями, чувствами, заботами и жизненными проблемами. Эффективность управления определяется не только уровнем цифровизации управленческих процессов, но и эмоциональным состоянием человека и степенью решения его проблем.

Механизм пространственного развития требует принципиально иной основанной на ИКТ стратегии управления, которая отрицает предыдущие аналоговые технологии управления. Стратегия диктует свои управленческие требования. Прежде всего скоординированность действий всех структур власти и на всех уровнях, включая учреждения исполнительной власти Федерации и ее субъектов, местного самоуправления и естественных монополий.

Создание цифровой инфраструктуры не является конечной целью, а выступает промежуточной задачей, но имеет слишком большое значение для дальнейшего развития — строительства реальной экономики, проведения цифровой реиндустриализации, модернизации промышленности.

Возвращаясь к вопросу участия частного капитала в финансировании развития инфраструктуры, следует отметить, что определение источников финансирования и собственно само финансирование реализации национальных проектов 2018–2024 гг. остается головной болью для власти. Финансирование только из федерального бюджета ляжет непосильным бременем на налогоплательщиков, и прежде всего на бедных и малоимущих, что похоронит их эфемерные надежды на улучшение жизни своих детей. К тому же бюджетное финансирование хотя и необходимо, но неэффективно ввиду коррупционности.

Частный капитал по определению рационален, умеет эффективно распоряжаться финансовыми и другими ресурсами, владеет организационно-управленческими способностями и компетенциями. Для него мотивацией служит возможность получения прибыли, и не в долгосрочной перспективе, а в краткосрочной. Привлечение частного капитала к выполнению проектов должно обеспечить их эффективную реализацию. Однако частный капитал не заинтересован в индивидуальном финансировании инфраструктуры — общественного проекта для всех, которым будут пользоваться и конкуренты. Поэтому выход один: развивать партнерство государства и частного предпринимательства, привлекать частные компании к софинансированию проектов. Частный капитал должен иметь текущие выгоды от долгосрочных инвестиций в инфраструктуру, причем ощутимые не потом и не завтра, а сразу, сегодня и на весь период реализации проекта. Расхождение интересов государства и частного капитала порождает конфликт интересов.

Одной из причин инвестиционного конфликта или расхождения интересов государства и корпораций (наглядно проявившегося в плане Белоусова) стало наличие у корпораций собственных ресурсоемких и долгосрочных инвестиционных программ развития. Частично инвестиционный конфликт был смягчен включением ряда программ корпораций в федеральный план развития инфраструктуры. Оставшиеся инвестиционные программы корпорации реализуют самостоятельно без участия государства. Причем ряд корпоративных программ рассчитан на десять лет и более. В качестве примера можно привести совместный проект ОАО «РЖД» и Газпрома строительства в Ямало-Ненецком автономном округе железной дороги до порта, откуда отгружается сжиженный природный газ.

В сентябре 2018 г. в Минфине России насчитывалась 981 проектная заявка от частного бизнеса, федеральных министерств и субъектов Федерации общим инвестиционным объемом на 81 трлн руб. в сферах развития транспортно-инфраструктуры (259 проектов), сельского хозяйства (81 проект), химии и нефтехимии (74 проекта), цифровизации (55 проектов), экологии

и природопользования (29 проекта) [14]. Частный бизнес готов и заинтересован принимать участие в федеральных проектах. О его заинтересованности свидетельствуют зарегистрированные в Минфине России более 200 инвестиционных заявок на сумму свыше 60 трлн руб. (входят в общее число заявок, зарегистрированных в Минфине) [15]. Причина такой заинтересованности в предоставляемых государством льготах и получаемых выгодах. Однако на начало 2019 г. утвержденной программы предоставляемых государством льгот за инвестиционное участие в проектах нет.

По инициативе бизнес-сообщества существенно снижен порог доступа к системе государственной поддержки, прежде всего в форме стабилизационной оговорки, в рамках соглашений о защите и поощрении частных инвестиций. Государство формирует портфель инвестиционных проектов с учетом их значимости. Корпоративный инвестиционный проект должен соответствовать целям и задачам федеральных проектов и собственным инвестиционным программам корпораций, а также улучшать ситуацию в своих регионах и отраслях. Второе снижен инвестиционный порог вхождения в федеральный проект для агропромышленного комплекса, промышленности и цифрового сектора — до 1 млрд руб. собственных инвестиций при общем объеме проекта в 3 млрд руб. Срок соглашения определяется размером собственных инвестиционных ресурсов. Соглашения на 6 лет предполагается заключать при наличии собственных инвестиционных ресурсов в 3 млрд руб., на 12 лет — свыше 3 млрд руб. (ранее предполагалось 30 млрд руб.), на 18 лет — свыше 10 млрд руб. [Там же]. Не менее 3 млрд руб. собственных инвестиций требуется для проектов по добыче полезных ископаемых, производству и передаче электроэнергии, пара, газа, кондиционированию воздуха, водо- и теплоснабжению, водоотведению, строительству, перевозке и транспорту, хранению и складскому хозяйству. Компании остальных сфер экономики должны инвестировать не менее 1 млрд руб. [16]. Особое внимание государство уделяет приоритетным федеральным проектам. К ним относятся газо- и нефтехимические комплексы, полимерные и металлургические производства, формирующие новую инфраструктуру и обеспечивающие высокий передел сырья [Там же].

Одна из версий законопроекта расширяет и конкретизирует меры государственной поддержки. Бизнес получит не только компенсацию налогов, уплачиваемых в рамках реализации проекта, но и на авансирование будущих затрат на инфраструктуру, капитальные гранты, налоговые льготы, возможность использовать государственное имущество и помощь в сбыте продукции. Кроме того, бизнесу гарантируется возмещение стоимости имущества при национализации и изъятии собственности [16].

Главным условием участия в федеральных проектах должно быть требование к их основным исполнителям, которые должны представлять отечественный бизнес, чтобы вложенные финансовые ресурсы и все выгоды оставались в стране.

Уязвимым местом государственно-частного партнерства является коррупционность. На проходившем в мае 2018 г. Петербургском международном экономическом форуме глава Счетной палаты А. Кудрин охарактеризовал государственные закупки самой коррумпированной сферой [17].

Реализация крупных долгосрочных инфраструктурных национальных проектов требует скрупулезных расчетов со стороны как государства, которое выделяет бюджетные средства на их реализацию, а точнее, средства налогоплательщиков, так и потенциальных инвесторов, намеревающихся участвовать в этих мегапроектах. При расчете стоимости проекта следует учитывать возможность увеличения его стоимости: введение новых санкций, падение мировых цен на углеводороды, расширение американского присутствия на европейском рынке углеводородов, обвал рубля, рост стоимости банковских кредитов, падение доверия к банковской системе, снижение реальных доходов населения. При этом не следует забывать и о модернизации коррупционных схем и заинтересованности чиновника в повышении сметной стоимости проекта, ведущей к увеличению откатов. Удорожание сметной стоимости проекта является результатом непрофессиональных расчетов и/или продуманной коррупционной схемы, предполагающей откаты. Норма отката в инвестиционной составляющей сочинских федеральных проектов начиналась с 35% их сметной стоимости. В частности, транспортная составляющая сочинского олимпийского проекта выросла почти в 150 раз: с 108 млн до 16 млрд руб. В целом общие затраты на Олимпиаду превысили плановую стоимость в 5 раз и поставили абсолютный олимпийский рекорд. По данным Государственной комиссии, сочинская смета выросла с 12 млрд долл. в 2007 г. до 50 млрд долл., или 1,5 трлн руб., в 2013 г. [18].

Объемы финансирования реализации национальных проектов определены, как отмечалось, примерно в 25,7 трлн руб. С учетом существующей практики долгосрочного финансирования эту сумму следует более чем утроить ввиду неконтролируемой инфляции, ослабления курса рубля, зависимости от импорта, а также опыт подготовки проведения зимней Олимпиады в Сочи в 2014 г.

Можно выделить следующие причины, по которым первоначальная стоимость проектов возрастает:

- некомпетентность и непрофессионализм инвестора и чиновника;
- закрытость и непрозрачность тендера;
- nepoтизм — государственный заказ передается «своим»;
- отсутствие экспертизы или формальная экспертиза бизнес-заявки;
- стремление предпринимателя «отхватить часть пирога»;
- принуждение бизнеса к участию в государственных проектах.

Одной из причин превышения первоначальных смет и удорожания проекта является оставшаяся от советского периода практика сдачи проекта к знаменательным датам, а также установлением сжатых сроков, которые позво-

ляют не объявлять конкурс и назначать своих исполнителей. В частности, строительство Крымского моста через Керченский пролив существенно превысило первоначальную смету именно из-за сжатых сроков, составив 228 млрд руб., хотя договор субподряда был заключен на 97 млрд руб. [19].

К удорожанию проекта ведут также удлинение срока сдачи объекта, неисполнение подрядчиком своих обязательств и затягивание срока сдачи объекта заказчику. Например, сроки сдачи Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) часто переносятся по инициативе подрядчика, что неоднократно увеличивало стоимость строительства, которая уже сейчас превышает 313 млрд руб. [20].

Государственное принуждение потенциальных инвесторов к участию в инфраструктурных национальных проектах (список Белоусова) создает условия для завышения их конечной стоимости и соответственно увеличивает расходы федерального бюджета. Поэтому государству следует создать привлекательные условия для добровольного участия бизнес-сообщества в инфраструктурных национальных проектах и тщательно изучать подаваемые инвестиционные заявки. При добровольном участии возникающие завышенные расходы оплачиваются инвестором. Возможны и иные ситуации, когда предприниматель-инвестор шантажирует государство по мере завершения строительства объекта, требуя дополнительных льгот и финансовых преференций. Сроки заставляют государство соглашаться с выдвигаемыми требованиями.

Контрмерами могут стать проводимое обновление управленческого аппарата, в том числе губернаторского корпуса, введение премий ответственным чиновникам за соблюдение сметной стоимости проекта, проведение экспертизы пересматриваемой стоимости проекта, постоянный контроль и мониторинг за использованием в процессе реализации национальных проектов выделяемых ресурсов. В частности, генеральный прокурор РФ подписал приказ о контроле за расходованием финансовых ресурсов, выделяемых государством на реализацию национальных проектов.

В заключение важно подчеркнуть, что создание транспортно-цифровой развитой инфраструктуры — это прорыв в будущее, в мир цифровой интеллектуальной промышленности. Из изложенного выше можно сделать следующие выводы.

- Мониторинг реализации проектов должен давать реальную картину для принятия эффективных управленческих решений. «Желаемая» информация, искажая реальность, представляет угрозу национальной и экономической безопасности в настоящем и будущем.
- Пересмотр стоимости проекта должен быть обоснован и подкреплен дополнительными фактическими потребностями в капитальных вложениях, что должно подтверждаться независимой экспертизой.
- Разрабатываемые законопроекты и принятые законы о цифровой экономике не должны тормозить и мешать цифровой трансформации, развитию транспортно-цифровой инфраструктуры и цифровой экономики.

- госпринуждение компаний участвовать в реализации национальных проектов затягивает исполнение, увеличивает их стоимость и создает коррупционную основу.
- Сроки выполнения заказа должны устанавливаться реальные, без их последующего сжатия, которое удорожает строительство.
- Нет заранее проработанной программы льгот для частных инвесторов.
- Население недостаточно информировано о ходе выполнения национальных проектов, внедрения цифровых технологий и их практического использования в повседневной жизни.
- Недостаточно развита бизнес-среда, особенно малого и среднего предпринимательства, для внедрения инновационных достижений как следствие неразвитости внутреннего потребительского рынка и его низкой платежеспособности.

Источники

- [1] URL: <<http://government.ru/info/35568/>>.
- [2] URL: <<http://government.ru/docs/34297/>>.
- [3] URL: <<http://government.ru/projects/selection/733/35558/>>.
- [4] URL: <<http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>>.
- [5] Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308390/a8dec6d0c10e8f1081ccb71419236d63a518666/>.
- [6] URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308390/a8dec6d0c10e8f1081ccb71419236d63a518666/>.
- [7] *Дмитрих Е.* План развития магистральной инфраструктуры предполагает вложения 6,3 трлн руб. URL: <<https://www.gudok.ru/news/?ID=1435883>>.
- [8] «Цифровой транспорт и логистика» обойдется в копейку. 18.02.2019. URL: <<http://nuiac.ru/page4881453.html>>.
- [9] Еще триллион: В России построят мега-трассу. 06.09.2018. URL: <<https://topcor.ru/2382-esche-trillion-v-rossii-postrojat-mega-trassu.html>>.
- [10] Новая автомагистраль Россия — Казахстан — Китай. URL: <<http://rusved.ru/news/detail/455/>>.

- [11] Греф назвал главной проблемой России неэффективное управление. 14.03.2019. URL: <<https://www.vesti.ru/doc.html?id=3126274>>.
- [12] Реальные доходы россиян продолжили падение. URL: <<https://www.rbc.ru/economics/17/07/2019/5d2f07959a79477db606e26f>>.
- [13] Бедность как стандарт. Владислав Иноземцев об особенностях российской бедности. 02.05.2019. URL: <https://www.gazeta.ru/column/vladislav_inozemcev/12326545.shtml>.
- [14] «Росатом» позвал бизнесменов в свои проекты в рамках плана Белоусова. <https://www.rbc.ru/politics/05/06/2019/5cf6e7059a794701c753f02b>>.
- [15] Минфин оценил заявки на проекты для майского указа Путина в 60 трлн. URL: <<https://www.rbc.ru/economics/08/02/2019/5c5c23249a7947acea54d7f2>>.
- [16] Инвесторы в российскую экономику получают дополнительные привилегии. 28.02.2019. URL: <<http://xn-80aavcebfc6cza.xn--p1ai/news/segodnya/investory-v-rossiyskuyu-ekonomiku-poluchat-dopolnitelnye-privilegii/>>.
- [17] Кудрин назвал самую коррумпированную сферу. 24.05.2018. URL: <<https://ria.ru/20180524/1521260654.html?in=t>>.
- [18] Затраты на Олимпиаду Сочи-2014 рекордные за всю историю Олимпийских игр. URL: <http://zaotvet.info/articles/zatraty_na_olimpiadu_v_sochi>.
- [19] *Афонский А.* Признак коммунизма. Россия тратит миллиарды на новые стройки века. Но поможет ли опыт СССР поднять экономику? URL: <<https://lenta.ru/articles/2019/03/25/back/>>.
- [20] ЦКАД построят на год позже из-за неисполнения «Автодором» своих обязательств. URL: <http://delovoe.tv/event/CKAD_postroyat_na_god_pozzhe_iz_za_neispolneniya_Avtodorom_svoih_obyazatel_stv/>.

Petrov A.¹

Management of national projects in the field of digitalization and infrastructure development as an increase in the competitiveness of the Russian economy

The study analyzes the importance of transport infrastructure in the development of new territories of the country, in its spatial development, in the implementation of the May six-year national projects, in the digital re-industrialization of the country and in solving demographic problems. The influence of the new macro-zoning on the formation of a single territorial market space and the complexity of public administration is considered. The complexity of the interaction of state and private investment programs in the implementation of national projects. The final cost of national projects is influenced by the degree of corruption.

Key words: *national projects, transport infrastructure, investments, digital platform, digitalization, silk road, agglomeration, nepotism, corruption.*

Статья поступила в редакцию 17 октября 2019 г.

¹ Petrov Alexander — Doctor of economics, professor of Moscow State law University named after O.E. Kutafin (MSAL). E-mail: <polar-1@bk.ru>.

Заурбекова Т.С.¹

Основные тенденции развития мер государственной поддержки сельского хозяйства в Казахстане в условиях членства в ЕАЭС и ВТО

Рассмотрены использованные инструменты поддержки сельского хозяйства в Казахстане до вступления в ЕАЭС и ВТО. Проведен анализ совершенствования системы применения государственной поддержки сельского хозяйства, а также переход на применение механизмов государственной поддержки, соответствующих принципам «зеленой корзины» ВТО. Названы основные проблемы, возникающие в процессе формирования политики государства при предоставлении поддержки в условиях членства в ЕАЭС и ВТО. Представлены рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: *субсидирование в Казахстане, ЕАЭС, ВТО, сельское хозяйство, совершенствование системы субсидирования.*

JEL: Q1

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-115-133

Сельское хозяйство в Республике Казахстан играет важную роль в экономическом, социальном и экологическом развитии, так как обеспечивают национальную безопасность и продовольственную независимость страны. В 2018 г. на данный сектор пришлось 4,3% в ВВП и 13,3% трудовой занятости [1]. Казахстан — крупный производитель зерна, в 2018 г. он занял 10-е место в мире среди крупнейших экспортеров пшеницы.

В целом за 2009–2019 гг. торговля сельскохозяйственной продукцией Казахстана имеет тенденцию к увеличению, с 4,1 млрд до 6,7 млрд долл. (рис. 1). Вместе с тем в стране растет спрос на импортные продовольственные товары. Учитывая это, можно сказать, что Казахстан является нетто-импортером сельскохозяйственной продукции. Растущему потребительскому спросу

¹ Заурбекова Торгын Сапаргалиевна — директор Департамента агропромышленного комплекса и транспорта АО «Центр развития торговой политики «QazTrade» при Министерстве торговли и интеграции Республики Казахстан. E-mail: <torgyn07@mail.ru>.

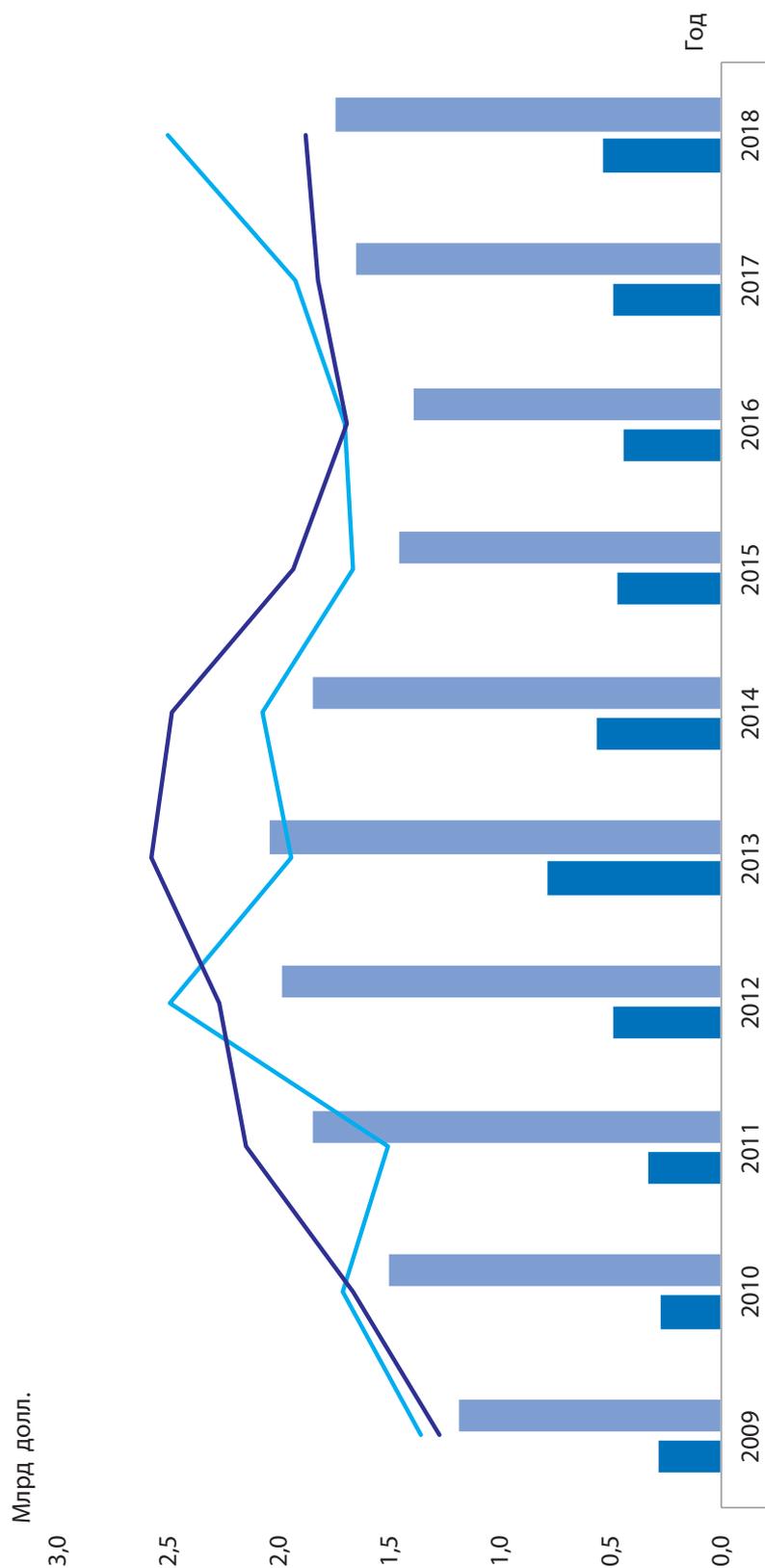


Рис. 1. Торговля сельскохозяйственной продукцией Казахстана за период 2009–2019 гг., млрд долл.:
 — экспорт в страны ЕАЭС; — экспорт в третьи страны; — экспорт в третьи стран

Источники: данные Комитета государственных доходов и Комитета по статистике Республики Казахстан [3].

на импортные сельскохозяйственные товары широкого перечня способствовал рост валового национального дохода, ставший следствием экспорта энергоресурсов. В 2018 г. на сельское хозяйство пришлось 5,0% общего объема экспорта и 11,1% общего объема импорта (сельскохозяйственной и промышленной) продукции. При этом пшеница и мука остаются основными экспортными товарами, несмотря на факторы риска, связанные с резкими колебаниями погодных условий и нестабильности производства зерна.

Одной из главных проблем в сельском хозяйстве страны остается низкая производительность труда, которая на сегодняшний день остается ниже уровней, наблюдаемых в сравнимых развивающихся странах, что является отражением структурных недостатков, присущих сельскохозяйственной отрасли Казахстана. Низкая производительность труда сдерживает развитие и агропромышленного комплекса (АПК), поскольку имеет высокие операционные затраты и рассредоточение производства, тем самым создавая неблагоприятные условия для привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

В 2017 г. производительность труда в сельскохозяйственном секторе Казахстана достигла 5564 долл. на одного работающего, что значительно ниже показателей других развивающихся стран, включая Бразилию (12414 долл.), Россию (13672 долл.), ЮАР (11544 долл.) и Турцию (15707 долл.).

В 2018 г. производство сельского хозяйства в Казахстане в текущих ценах составило 13,0 млрд долл. (рис. 2). По сравнению с предыдущим годом прирост производства сельского хозяйства составил 3,9% [2]. Объемы производства растениеводства и животноводства также имеют положительную тенденцию. Несмотря на превышение объема растениеводства над объемом производства животноводства, прирост производства растениеводства составил меньшее значение (1,4%), чем прирост в животноводстве (7,1%). Основными продуктами животноводства являются мясо и молоко, объем производства которых в 2018 г. составил 1,1 млн т и 5,7 млн т соответственно. Прирост производства мяса и молока по сравнению с 2017 г. составил 4,1 и 3,3% соответственно. В сфере растениеводства в 2018 г. было собрано зерновых и зернобобовых культур около 20,3 млн т.

В настоящее время Министерством сельского хозяйства Республики Казахстан проводится работа по повышению эффективности системы субсидирования в сельском хозяйстве с акцентом на рост производительности. Иными словами, проводится работа по сокращению неэффективных субсидий и переходу к инструментам государственной поддержки, соответствующим принципам «зеленой корзины» ВТО [3], а также опыту Кернской группы.

Следует отметить, что до вступления Казахстана в ВТО и формирования ЕАЭС Казахстан применял более широкий набор инструментов мер государственной поддержки сельского хозяйства, в частности субсидирование мер экспортной поддержки и импортозамещения, являющихся «запрещенными»

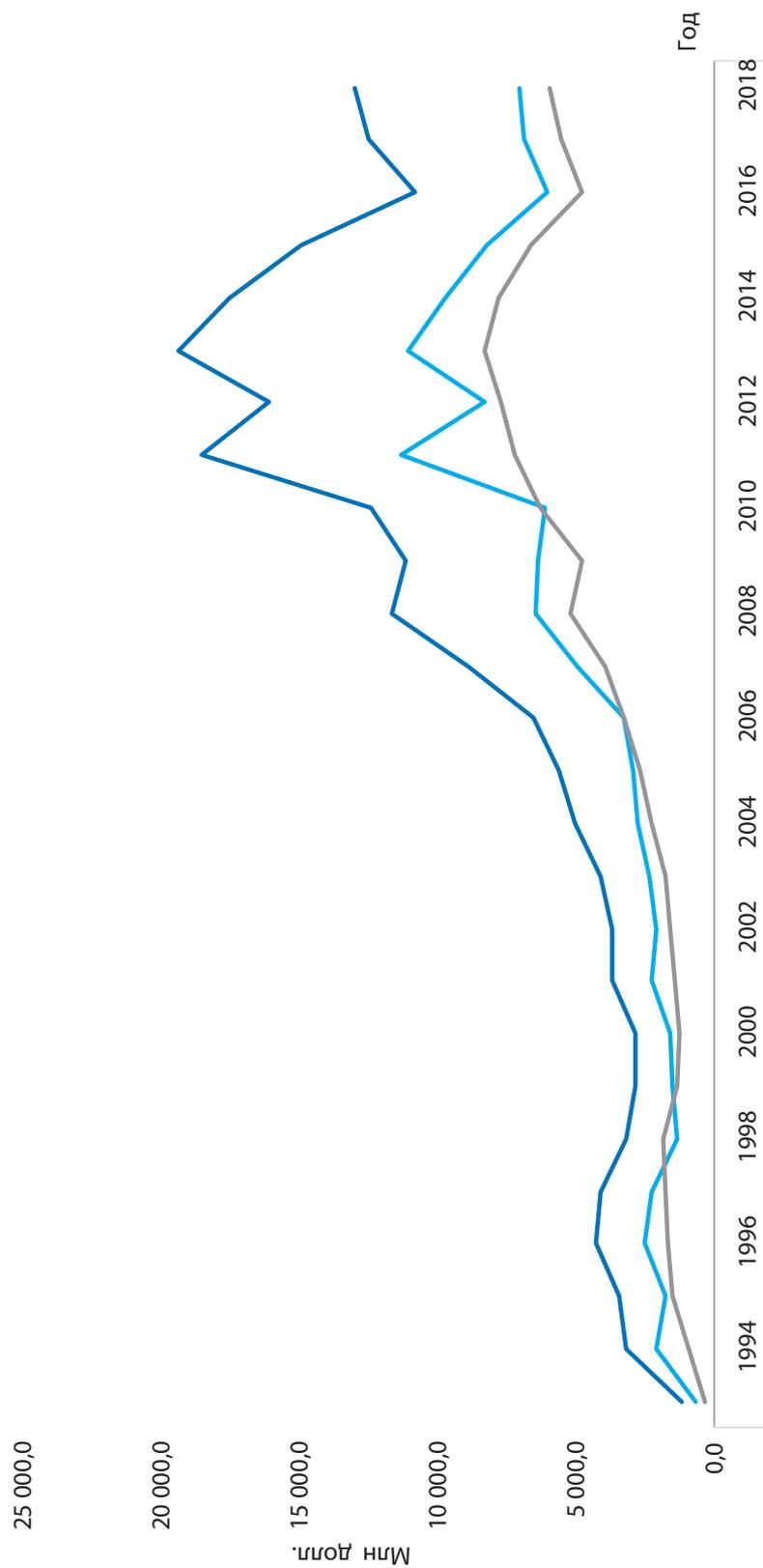


Рис. 2. Динамика производства продукции сельского хозяйства Казахстана в текущих ценах, млн долл.: — сельскохозяйственная продукция; — продукция растениеводства; — продукция животноводства

Источник: [3].

с точки зрения норм и правил ВТО [4] и ЕАЭС. После присоединения к ВТО в 2015 г. Казахстану пришлось отказаться от предоставления «запрещенных» мер государственной поддержки. Обязательства государств — членов ЕАЭС, принятые в рамках ВТО, стали обязательными и в рамках ЕАЭС [5].

Экспортные субсидии государством предоставлялись в виде прямых выплат отечественным производителям зерна при осуществлении экспорта в другие страны. Тем самым объем экспортных субсидий составлял около 13% общего объема сельскохозяйственных субсидий. Основные причины предоставления государственной поддержки в виде субсидий на транспортировку зерна при осуществлении экспорта:

- отсутствие выхода к морю (расстояние до ближайшего российского порта составляло 1200 км);
- удаленность от крупных сельскохозяйственных рынков сбыта;
- высокие транспортные издержки, резко снижающие конкурентоспособность казахстанской сельскохозяйственной продукции;
- предоставление поддержки фермерам в России для компенсации транспортных расходов.

Согласно Соглашению ВТО по субсидиям и компенсационным мерам запрещаются субсидии в отношении товаров (экспортные субсидии), предоставление которых увязано с их экспортом [6]. Однако следует отметить принципиальные моменты касательно экспортных субсидий. Только некоторые страны — члены ВТО могут применять экспортные субсидии (25 стран — членов ВТО), причем это в основном такие развитые страны, как ЕС, США, Канада, Австралия. Данные страны закрепили обязательства по применению экспортных субсидий на некоторые товары в рамках Уругвайского раунда переговоров, в то время как эти же страны заставили большинство развивающихся стран, в частности Казахстан, взять обязательство о неприменении экспортных субсидий на экспорт зерна.

В своих тарифных обязательствах следующие страны — члены ВТО закрепили возможность применения экспортных субсидий:

Австралия	Исландия	Польша
Бразилия	Канада	Румыния
Болгария	Кипр	Словакия
Венгрия	Колумбия	США
Венесуэла	Мексика	Турция
ЕС	Новая Зеландия	Уругвай
Израиль	Норвегия	Швейцария-Лихтенштейн
Индонезия	Панама	Южная Африка

Источник: [6–8].

Большая часть указанных стран заморозила предоставление экспортных субсидий, кроме ЕС, США, Канады, Швейцарии и Норвегии. Эти страны субсидируются в основном экспорт молочной продукции.

Согласно договоренностям раунда переговоров в Найроби (11-я Международная конференция) развитые страны — члены ВТО должны были устранить экспортные субсидии в любых формах к концу 2013 г. Тогда как развивающиеся страны — к концу 2018 г., за исключением мер по снижению транспортных расходов, которые могут применяться данными странами до конца 2021 г.

В Казахстане импортозамещающие субсидии в сельском хозяйстве заключались в предоставлении льгот казахстанским юридическим лицам — переработчикам и производителям сельскохозяйственной продукции (в том числе продукции животноводства и растениеводства) в виде сокращения суммы НДС, подлежащей к уплате в бюджет на 70%. В рамках переговорного процесса Казахстан согласовал с членами ВТО возможность применения данной льготы до 1 января 2018 г., после истечения которого данная форма мер государственной поддержки сельского хозяйства была отменена.

После принятия обязательств о неприменении экспортных и импортозамещающих субсидий в Казахстане активно начали разрабатывать и совершенствовать альтернативные меры государственной поддержки сельского хозяйства, соответствующие принципам «зеленой» и «желтой корзины» в рамках ВТО.

Следует также отметить, что Республика Казахстан не оказывала поддержку в значительных объемах, особенно такую, которая не относится к агрегированным мерам поддержки (АМП), и смогла «вписать» этот уровень поддержки в соответствующие минимальные пределы.

После вступления в ВТО Казахстан продолжает выполнять взятые обязательства в рамках организации о неприменении экспортных субсидий в сфере сельского хозяйства. Однако Правительство Республики Казахстан предоставляет меры поддержки по продвижению экспорта в агропромышленном комплексе (не запрещенные в ВТО) в соответствии со следующими программами:

- Государственная программа развития агропромышленного комплекса на 2017–2021 годы;
- Государственная программа индустриально-инновационного развития на 2015–2019 годы;
- Национальная экспортная стратегия на 2018–2022 годы;
- Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015–2019 годы [9–11].

В рамках вышеуказанных программ основной задачей АПК является рост экспорта переработанной сельскохозяйственной продукции в 2,5 раза. Согласно целевому индикатору объем экспорта переработанной сельскохозяйственной продукции в 2022 г. должен составить 2702,5 млн долл.

В сфере продвижения экспорта зонтичных брендов сельскохозяйственной продукции главную роль выполняет Министерство индустрии и ин-

фраструктурного развития Казахстана, основными задачами которого являются:

- привлечение национального института в области развития и продвижения экспорта и Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» с целью оказания сервисной поддержки экспортерам;
- частичное возмещение затрат экспортных компаний (в сфере индустриально-инновационной деятельности), связанных с рекламой продукции, зарубежными выставками и ярмарками, а также на содержание представительства, процедуры регистрации товарных знаков и сертификации продукции.

В настоящее время Министерство индустрии и инфраструктурного развития совместно с Министерством сельского хозяйства Казахстана разрабатывает дорожные карты по развитию и продвижению зонтичных брендов на среднесрочную перспективу по таким потенциальным рынкам сбыта, как страны ЕАЭС, СНГ, Средней Азии, Персидского залива, Европы, а также Китай и Иран.

Основными задачами Министерства сельского хозяйства Казахстана являются:

- информационное обеспечение экспортеров;
- снятие ветеринарных и фитосанитарных барьеров;
- получение доступа на наиболее важные страновые рынки, закрепление на существующих рынках.

В сфере страховой и финансовой поддержки экспортеров основную роль осуществляет АО «Экспортная страховая компания “KazakhExport”». Его основными задачами установлены:

- страхование кредита экспортера;
- экспортное торговое финансирование;
- пред-экспортное финансирование.

«KazakhExport» осуществляет страхование кредита экспортера несырьевых товаров и предоставляет экспортное торговое финансирование для привлечения иностранных покупателей с целью повышения спроса на отечественную продукцию. Стимулирование спроса на казахстанскую продукцию осуществляется путем предоставления иностранным покупателям финансирования страхования экспорта через казахстанские банки.

В настоящее время в рамках реализации Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017–2021 годы¹ Министерством сельского хозяйства республики разработаны следующие подпрограммы до 2027 г., разделенные на три блока (рис. 3):

- региональные программы развития АПК;

¹ Утверждена указом Президента Республики Казахстан от 12 июля 2018 г. № 423 [9].

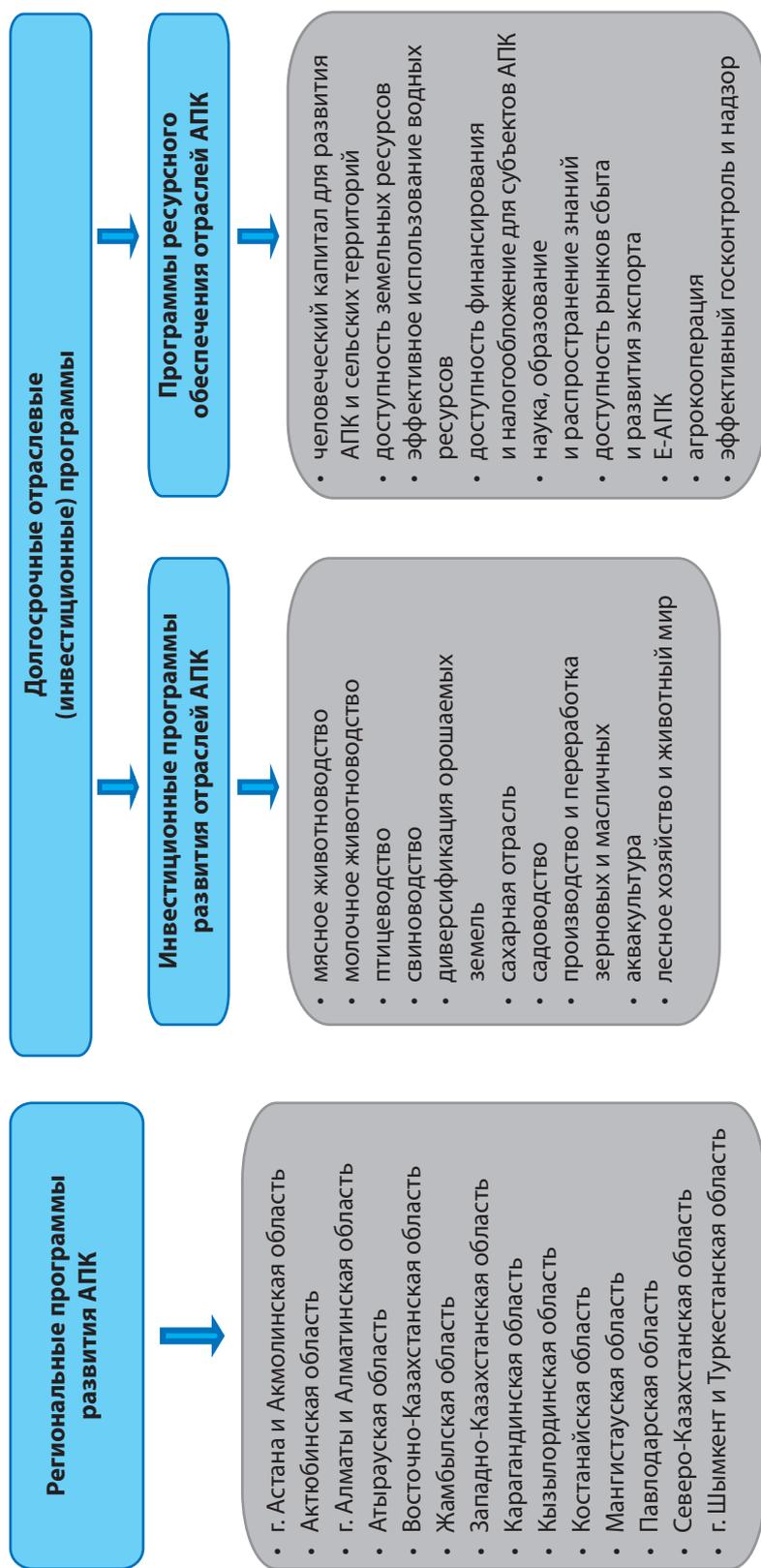


Рис. 3. Государственная программа развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017–2021 годы

Источник: составлено автором на основе информации Министерства сельского хозяйства Казахстана [9].

- долгосрочные отраслевые (инвестиционные) программы на 2018–2027 г.:
 - инвестиционные программы развития отраслей АПК;
 - программы ресурсного обеспечения отраслей АПК.
- системные программы развития АПК и сельских территорий.

В региональные программы развития АПК включены задачи и мероприятия, предусмотренные инвестиционными программами и системными (смежными с АПК) программами с учетом специфики региона.

В рамках «зеленой корзины» Казахстан может предоставлять меры государственной поддержки без ограничений, поскольку данные меры практически не оказывают искажающего воздействия на торговлю. Однако доля мер «зеленой корзины» в общей структуре мер государственной поддержки в 2017 г. составила 21,7%, в то время как доля мер «желтой корзины» — 78,3%. Основными направлениями, финансируемыми в рамках мер «зеленой корзины», являются:

- развитие инфраструктуры, включая прокладку дорог и линий электро-снабжения;
- инспекционные услуги;
- проведение научных исследований;
- создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности;
- борьба с вредителями сельского хозяйства и болезнями скота и растений;
- распространение информации и консультационные услуги;
- внутренняя продовольственная помощь и т.д.

В рамках «желтой корзины» в Казахстане преимущественно применялись продуктово-неспецифические меры, доля в структуре которых в «желтой корзине» составила 83,6%, в то время как доля продуктово-специфических мер составила 16,4%.

Следует отметить обязательства Казахстана в ВТО в рамках данной «корзины». По итогам сложных переговоров с представителями США и стран Кернской группы, которые настаивали на закреплении за Казахстаном обязательств по уровню де-минимис в размере 5%, Казахстану удалось отстоять возможность оказывать данную поддержку в размере 8,5%, т.е. по правилам ВТО Казахстан вправе оказывать эти 8,5% дважды:

- без привязки к продукту на сумму, равную 8,5% стоимости валовой продукции сельского хозяйства;
- с привязкой к конкретному продукту на сумму, равную 8,5% валовой стоимости данного продукта.

Однако одобрение стран ВТО права применения Казахстаном 8,5% де-минимис получено только при соблюдении следующих условий:

- отказ от применения других мер поддержки сверх установленного де-минимис (это означает установление Агрегированных мер поддержки АМП на нулевом уровне);

- отказ от права обращения к ст. 6.2 Соглашения ВТО по сельскому хозяйству (применение специального и дифференцированного режима для развивающихся стран).

При этом важно отметить, что, как и в случае с экспортными субсидиями, в рамках ВТО развитые страны остаются в выигрышном положении по сравнению с развивающимися странами, поскольку:

- развитые страны закрепили право применять высокие уровни АМП;
- развитые страны имеют огромные возможности предоставлять меры государственной поддержки в рамках «зеленой корзины» без ограничений, что в действительности является «скрытыми» мерами экспортных субсидий;
- меры «голубой корзины» предоставляются в основном развитыми странами, такими как ЕС, Япония, США, Норвегия, в целях предотвращения переизбытка производства сельскохозяйственных товаров.

В свою очередь, в рамках ВТО Казахстан выполняет свои обязательства по показателю де-минимис, т.е. по уровню мер «желтой корзины» в валовом объеме производства сельского хозяйства. За 2012–2017 гг. фактический уровень мер «желтой корзины» к валовой стоимости сельского хозяйства увеличился с 5,1 (688,1 млн долл.) до 6,2% (990,26 млн долл.), т.е. он не превысил свой уровень обязательств по де-минимис в размере 8,5%.

Поскольку де-минимис составляет 8,5%, то «потолок» фактического уровня поддержки за 2018 г. мог составить 1,1 млрд долл. (Казахстан мог бы увеличить объем мер «желтой корзины» еще на 76,8 млн долл.). В качестве основных мер государственной поддержки сельского хозяйства в рамках «желтой корзины» выступают следующие финансовые инструменты. В рамках *продуктово-специфических мер* государственная поддержка предоставляется преимущественно на продукцию животноводства, а не на продукцию растениеводства. В 2017 г. государственные субсидии в сфере растениеводства выделялись только на хлопок, доля которых в структуре продуктово-специфических мер составила 0,2%. Поддержка хлопка осуществлялась в виде субсидирования экспертизы его качества (рис. 4).

Таким образом, в 2017 г. остальные субсидии (99,8%) в структуре продуктово-специфических мер предоставлялись на следующие виды продукции животноводства, %:

- птица на убой в живом весе (20,8);
- яйцо (18,9);
- молоко (17,8);
- крупный рогатый скот на убой в живом весе (11,3);
- свинина (7,9);
- конина (1,2);
- шерсть (0,7);
- баранина (0,2);

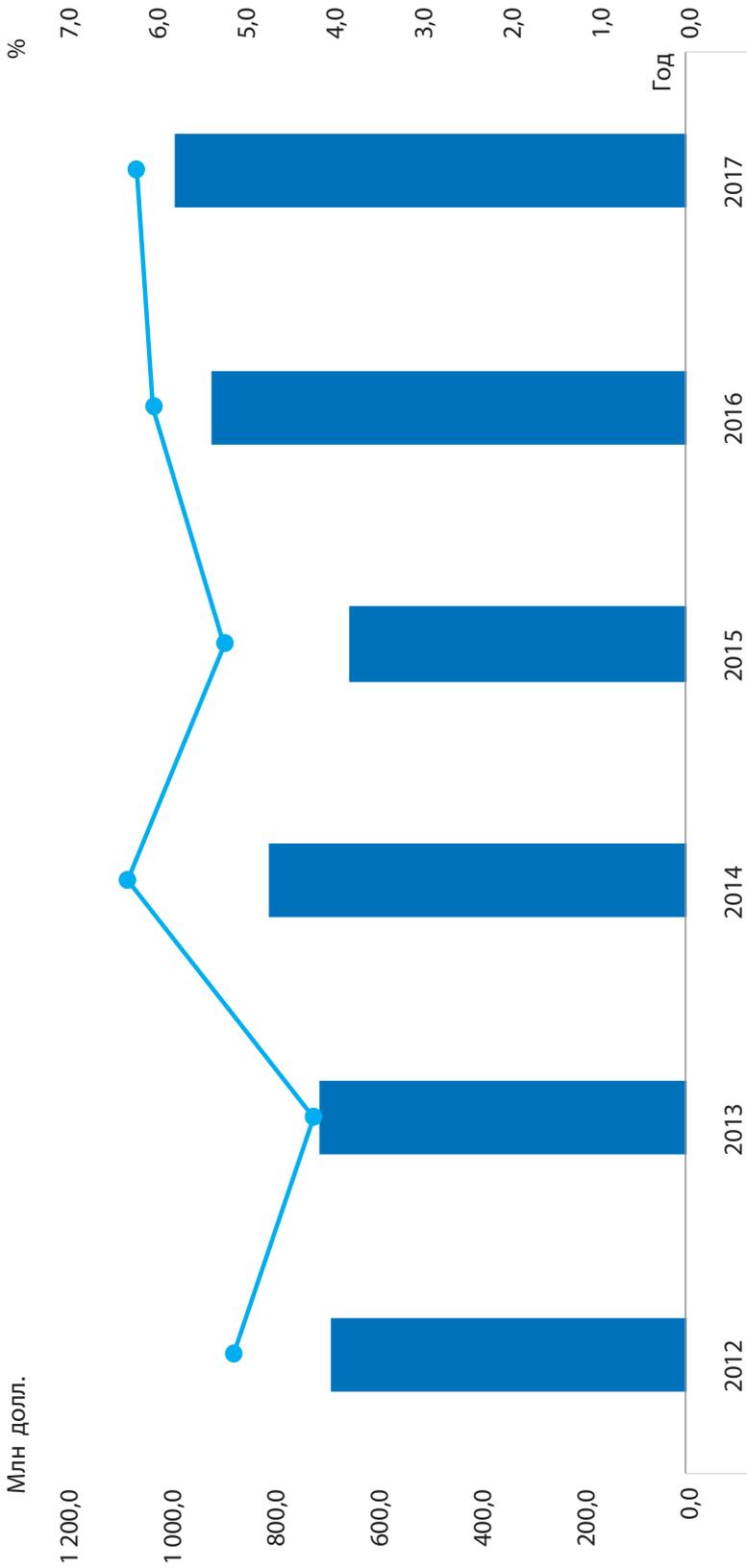


Рис. 4. Доля мер «желтой корзины» в валовом объеме производства сельского хозяйства в Казахстане, %:
 ■ объем мер «желтой корзины»; —●— доля мер «желтой корзины»

Источник: [7].

- козоводство (0,005);
- верблюжати́на (0,003);
- кумыс (1,5);
- вино (0,6);
- сухое молоко, сливочное масло и сыры (0,001%).

Субсидирование продукции животноводства осуществлялось с целью повышения продуктивности и качества данной продукции.

В рамках продуктивно-неспецифических мер в Казахстане применялись следующие финансовые инструменты поддержки сельского хозяйства, %:

- инвестиции в основной капитал (46,5);
- субсидии на племенное животноводство (18,7);
- субсидии на удобрения (10,1);
- субсидирование повышения урожайности и качества продукции растениеводства, удешевление стоимости горюче-смазочных материалов (ГСМ) (9,1);
- субсидирование процентных ставок по кредитам (займам) (8,1);
- субсидии на семеноводство (4,9).

При этом для перехода к мерам «зеленой корзины» Казахстан особое внимание уделяет переориентации неэффективных субсидий на следующие виды финансовых инструментов для субъектов сельского хозяйства:

- возмещение части расходов при инвестиционных вложениях;
- удешевление банковских кредитов для субъектов АПК;
- внедрение аграрных (товарных и финансовых) расписок;
- развитие инструментов гарантирования и системы страхования в растениеводстве;
- развитие кредитных товариществ.

Таким образом, в целях совершенствования системы субсидирования были осуществлены следующие мероприятия. В рамках Государственной программы развития АПК на 2017–2021 гг. в Казахстане в 2018 г. начался процесс автоматизации всех сельскохозяйственных процессов, т.е. перевод сельскохозяйственных услуг в цифровой формат. Основной целью цифровизации является повышение доступности финансирования для субъектов АПК рынков сбыта, а также развитие экспорта.

В предоставлении мер государственной поддержки в 2018 г. можно отметить, что полная автоматизация бизнес-процессов проведена по нескольким направлениями субсидирования сельскохозяйственной продукции, благодаря чему сроки оказания государственных услуг по предоставлению субсидии сокращены почти в 2,5 раза.

В целях осуществления перехода к «зеленой корзине» с 1 января 2019 г. прямые выплаты производителям продукции растениеводства и вовсе прекра-

тились. Кроме того, с 1 января 2020 г. прекратится осуществление прямых выплат и на продукцию животноводства.

В республике введен новый механизм субсидирования семеноводства, который предусматривает возмещение производителям элитных семян за фактически отпущенные фермеру элитные семена или семена первой репродукции по установленным нормам¹. При этом данные производители после уборки урожая возвращают 30% полученных субсидий в Фонд развития семеноводства (предположительно АО «КазАгроГарант»).

Кроме того, была изменена система удешевления стоимости ГСМ фермерам. Если ранее государство выделяло ограниченный объем квоты на льготное дизельное топливо без учета площадей посевов, то с июля 2018 г. было введено электронное распределение льготного дизельного топлива². Данный проект начал функционировать в пилотном режиме в Павлодарской области. Таким образом, распределение квот на льготное дизельное топливо зависит от площади фактических посевов и электронных полей за 2018 г., подтвержденных снимками из космоса.

В настоящее время в республике наблюдается также совершенствование системы агрострахования, в целях которого был разработан и принят новый законопроект. Главное изменение системы страхования в сельском хозяйстве — переход к индексному страхованию. Если ранее сумма ущерба рассчитывалась из норматива затрат, то с 2018 г. внедрена система страхования посевов от погодных рисков на основе индекса SMI (индекс влаги в почве).

В 2018 г. была восстановлена и улучшена система субсидирования процентной ставки по инвестиционным кредитам и лизингу сельскохозяйственной

1 Приказ заместителя премьер-министра Республики Казахстан — министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 18 октября 2018 г. № 427 «О внесении изменения в приказ министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 12 декабря 2014 года № 4–2/664 “Об утверждении Правил субсидирования развития семеноводства”» (вводится в действие с 1 января 2019 г.).

2 Приказ заместителя премьер-министра Республики Казахстан — министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 12 июля 2018 г. № 297 «Об утверждении Правил субсидирования повышения урожайности и качества продукции растениеводства, стоимости горюче-смазочных материалов и других товарно-материальных ценностей, необходимых для проведения весенне-полевых и уборочных работ, путем субсидирования производства приоритетных культур».

техники и животных¹. Совершенствование инвестиционного субсидирования было осуществлено путем ревизии и актуализации инвестиционных паспортов, а также перераспределения бюджета с неэффективных субсидий на субсидирование процентной ставки. Кроме того, реализуются меры по финансовому оздоровлению обязательств субъектов АПК с целью снижения кредитной нагрузки. Новые меры предусматривают снижение ставок с 14%, из которых государством финансируется 7%, а также был продлен срок кредитования до 9 лет (рис. 5).

В целом можно добавить, что новые изменения и вносятся в систему налогообложения. Рассматривается вопрос введения единого сельскохозяйственного налога (ЕСН) вместо всех видов налогов, при этом объектом налогообложения будет считаться площадь земли сельхозпроизводителей на праве собственности или временного землепользования.

В рамках ЕАЭС Казахстан также проводит согласованную политику с государствами-членами в области предоставления мер государственной поддержки. Основными нормативными документами в сфере регулирования сельского хозяйства в данном объединении являются Договор о ЕАЭС, в частности ст. 94 и 95, а также Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (Приложение № 29).

Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства охватывает исключительно регулирование мер финансовой поддержки сельского хозяйства, тогда как ст. 94 и 95 Договора о ЕАЭС содержат принципы и основы функционирования согласованной (скоординированной) агропромышленной политики, в том числе полномочия Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) по реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики.

В рамках ЕАЭС также действуют Концепция согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП) (Решение Высший совет ЕАЭС от 29 мая 2013 г. № 35) и План мероприятий по реализации Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств-членов ТС и ЕЭП (Решение Высшего совета ЕАЭС от 21 ноября 2014 г. № 94). Однако на сегодняшний день разрабатывается новый проект Плана мероприятий по реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов ЕАЭС на 2019–2021 гг.

1 Приказ и.о. министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 23 июля 2018 г. № 317 «Об утверждении Правил субсидирования по возмещению части расходов, понесенных субъектом агропромышленного комплекса, при инвестиционных вложениях».

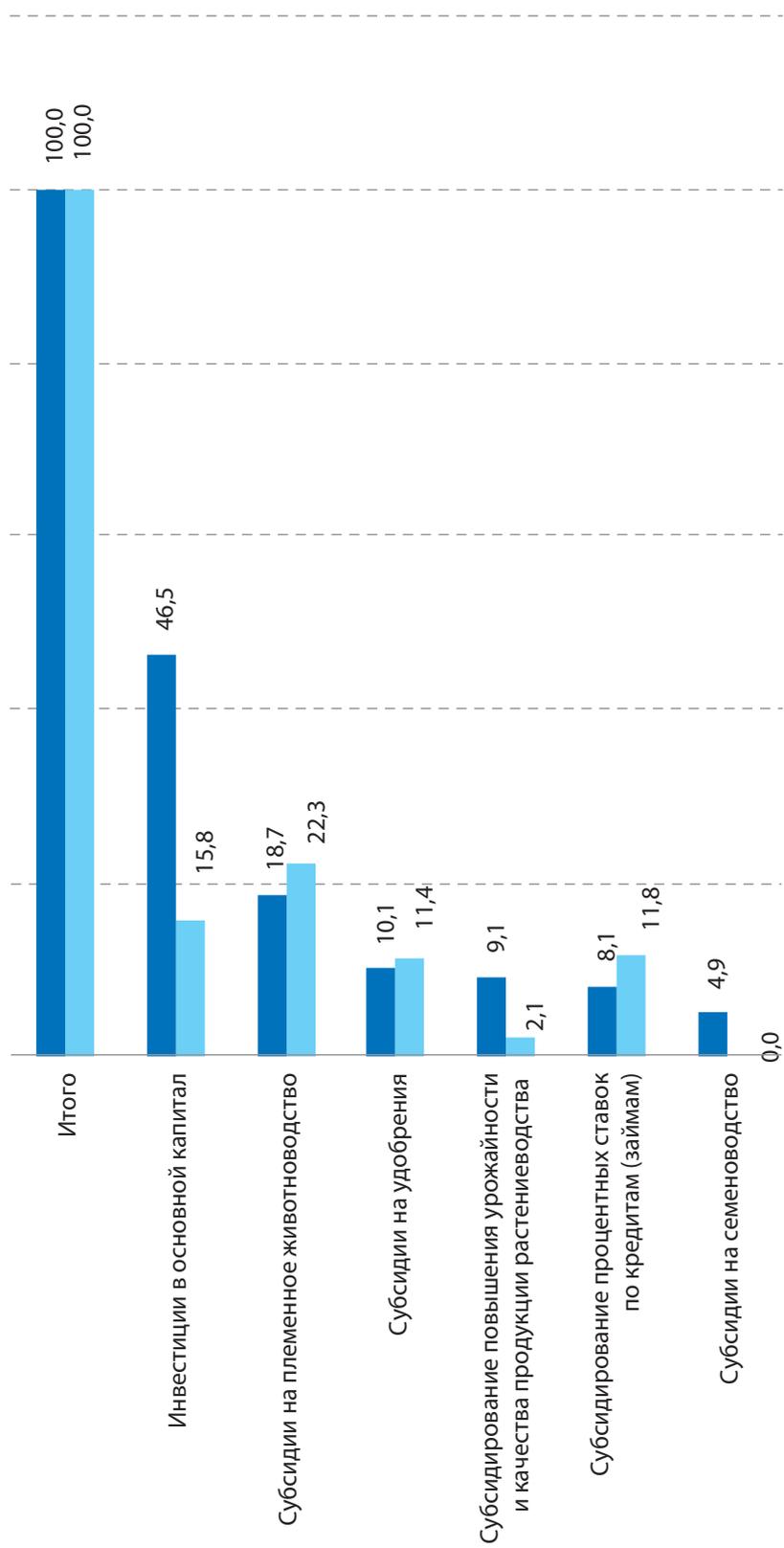


Рис.5. Доля основных направлений в общем объеме продуктивно-неспецифических мер Казахстана в 2016–2017 гг., %: ■ 2017, □ 2016

Источник: [6].

Согласованная (скоординированная) агропромышленная политика предполагает взаимодействие и сотрудничество между государствами-членами по семи основным направлениям:

- прогнозирование в АПК;
- государственная поддержка;
- регулирование общего аграрного рынка;
- единые требования в сфере производства и обращения продукции;
- развитие экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- научно-инновационное развитие;
- интегрированное информационное обеспечение АПК.

Несмотря на принятые обязательства государствами-членами в рамках функционирования ЕАЭС об обеспечении свободы движения товаров, работ и услуг, а также о неприменении импортозамещающих и экспортно-ориентированных субсидий, отечественные производители и экспортеры сталкиваются с препятствиями во взаимной торговле с государствами-членами.

Установление дополнительных требований, наличие бюрократических процедур со стороны государств — членов ЕАЭС при импорте казахстанской сельхозпродукции, применение импортозамещающих и экспортноориентированных субсидий «скрытого характера» государствами-членами, а также резкое падение курса российского рубля, применение продовольственного эмбарго российской стороной в отношении западных стран негативно сказывается на отечественных сельхозпроизводителях.

Примечательным является тот факт, что перечень импортозамещающих субсидий «скрытого характера», которые применяются государствами-членами, отсутствует в Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства. В данном Протоколе представлен лишь перечень экспортных субсидий, т.е. мер государственной поддержки сельского хозяйства, предоставление которых увязано в качестве единственного или одного из нескольких условий с результатами вывоза сельскохозяйственного товара.

Следует отметить также вероятные риски от реализации единой агропромышленной политики ЕАЭС для Казахстана. Таковым может стать, например, создание единого фонда или консолидированного бюджета (аналогично опыту ЕС, в котором имеется единая система бюджета), для финансирования интеграционных проектов в сфере сельского хозяйства.

Действующие высокие межгосударственные стандарты и обязательные требования в сфере технического регулирования, санитарного, фитосанитарного и ветеринарного контроля создали отечественным производителям определенные трудности. Например, проблемы с реализацией Технического регламента «О безопасности зерна» были связаны с отсутствием стандартных образцов и методов определения отдельных показателей.

В отношении членства Казахстана в ВТО можно сказать, что в целом негативных последствий в сельском хозяйстве не наблюдается, однако не наблюдается и положительных тенденций (например, снижения цен на сельскохозяйственную продукцию, роста иностранных инвестиций, доступа казахстанской сельхозпродукции на зарубежные рынки).

В Казахстане также существует нехватка высококвалифицированных юристов в сфере урегулирования торговых споров в ВТО, которые в сжатые сроки могут осуществлять сложные юридические расследования. Проблема усложняется еще и тем, что привлечение иностранных юридических компаний для оказания содействия в разрешении торговых споров достаточно ограничено в силу высокой стоимости их услуг.

Таким образом, в Казахстане на сегодняшний день сложились неоднозначные условия, в которых только построение грамотной политики государственной поддержки может способствовать устранению вызовов и созданию благоприятного климата для отечественных сельхозпроизводителей.

В заключение следует отметить, что поскольку в рамках договоренностей ВТО развитые страны остаются в выигрышном положении вследствие принятых высоких уровней АМП и применения мер государственной поддержки в рамках «зеленой корзины» в неограниченных объемах, Казахстану следует активно участвовать в переговорах в отношении общих правил и принципов предоставления мер государственной поддержки сельского хозяйства в рамках ВТО, которые должны быть представлены на 12-м заседании Министерской конференции ВТО в целях уравнивания положений развивающихся стран перед развитыми странами.

Кроме того, у Казахстана есть возможность, будучи третьей стороной, получить доступ к участию в процессе разрешения споров с целью подготовки к самостоятельной инициации споров.

Как отмечалось, в рамках ЕАЭС отечественные производители и экспортеры сталкиваются с барьерами на рынках других государств-членов, которые применяют «скрытые» импортозамещающие субсидии, что, вероятно, также вызвано отсутствием в Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства конкретного перечня мер, в наибольшей степени оказывающих искажающее воздействие на торговлю.

Соответственно, немаловажным является вопрос о внесении изменений в Договор о ЕАЭС в сфере регулирования запрещенных субсидий, в частности, утверждение перечня мер, в наибольшей степени оказывающих искажающее воздействие на торговлю, т.е. необходимо предусмотреть импортозамещающие субсидии (п. 27 приложения № 29 к Договору о ЕАЭС). Внесение данных изменений в Договор о ЕАЭС позволит устранить возможности для применения государствами-членами импортозамещающих субсидий.

В рамках ЕАЭС действует Соглашение о правилах выпуска, обращения и погашения складских свидетельств на сельхозпродукцию. Однако в то время как в Казахстане действует электронная зерновая расписка и в 2019 г. проработан вопрос о внедрении электронных аграрных расписок, во всех других государствах-членах действует документарная форма складских свидетельств. Поэтому внедрение «электронных» аграрных (товарных и финансовых) расписок в рамках ЕАЭС может решить проблему сбыта по справедливым ценам отечественной сельхозпродукции, что исключит возможность подделки расписок, подлога сведений, выписки продукции на несуществующий объем продукции и др.

Источники

- [1] Комитет по статистике Республики Казахстан. Национальные счета — интегрированные счета. URL: <http://old.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNationalAccountIntegrated?_afLoop=14481991426714615#%40%3F_afLoop%3D14481991426714615%26_adf.ctrl-state%3D7b5ir2o8m_51>.
- [2] OECD Мониторинг развития сельскохозяйственной кооперации в Казахстане. Paris: OECD Publishing, 2019. URL: <<http://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Kazakhstan-Monitoring-Agricultural-Co-operatives-2019-RUS.pdf>>.
- [3] Комитет по статистике Республики Казахстан. Статистика сельского, лесного, охотничьего и рыбного хозяйства. URL: <http://old.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersAgriculture?_afLoop=14482196582278957#%40%3F_afLoop%3D14482196582278957%26_adf.ctrl-state%3D7b5ir2o8m_64>.
- [4] WTO Agreement on agriculture. URL: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm>.
- [5] Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. URL: <<http://docs.eaeunion.org/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610>>.
- [6] WTO Agreement on subsidies and countervailing measures. URL: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf>.
- [7] Официальный сайт ВТО. URL: <<https://www.wto.org>>.
- [8] South Centre. The WTO's Agriculture Domestic Supports Negotiations, Analytical Note SC/AN/TDP/2017/1 January 2017. URL: <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/01/AN_

TDP_2017_1_The- WTO%E2%80%99s-Agriculture-Domestic-Supports-Negotiations_EN.pdf>.

- [9] Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан. Направление развития. URL: <<https://moa.gov.kz/ru/documents/17>>.
- [10] Официальный сайт Президента Республики Казахстан. Стратегии и программы Республики Казахстан. URL: <http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs>.
- [11] Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <<http://adilet.zan.kz/rus>>.

Zaurbekova T.¹

Main trends in the development of state support measures on agriculture in Kazakhstan under the conditions of EAEU and WTO

Previously used agricultural support tools in Kazakhstan before joining the EAEU and WTO are considered. The analysis of improving the system of applying state support for agriculture, as well as the transition to state support mechanisms that are consistent with the principles of the WTO “green” box, is carried out. The main problems that arise in the process of forming state policy in the field of providing support measures in the conditions of membership in the EAEU and the WTO are presented, recommendations for their elimination are developed.

Keywords: *subsidies in Kazakhstan, the EAEU, WTO, agriculture, improving the subsidy system.*

Статья поступила в редакцию 24 октября 2019 г.

¹ Zaurbekova Torgyn — Director of the Department of agro-Industrial complex, JSC Center for Trade Policy Development «QazTrade», Ministry of Trade and Integration of the Republic of Kazakhstan. E-mail: <torgyn07@mail.ru>.

Редактор *Т.М. Ершова*
Корректор *Е.Е. Андреева*
Дизайн *В.И. Кремлева*
Верстка *Я.В. Александровой*

Подписано в печать 19.12.19.
Формат 70×100/16. Усл.-печ. л. 11,0.

Тираж 300 экз. (1-й завод 250 экз.).
Заказ № .

Отпечатано с оригинал-макета.

Адрес редакции: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 13, стр. 4.
Телефон: (495) 772-95-90, доб. 22-409
Веб-сайт: <http://tradepolicyjournal.hse.ru>
Эл. почта: tradepolicyjournal@hse.ru

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ № ФС77-67419 от 13 октября 2016

Информация для читателей

Издатель — Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики».

Журнал издается в рамках сотрудничества
с Международным центром торговли
и устойчивого развития (МЦТУР, Женева),
(International Center on Trade
and Sustainable Development (ICTSD), Geneva).

Выходит один раз в квартал.

Все права на материалы, опубликованные в номере,
принадлежат журналу «Торговая политика»,
ссылки на него при перепечатке обязательны.

Редакция оставляет за собой право не вступать
в переписку с авторами. Присланные материалы не
рецензируются и не возвращаются. Мнение авторов
статей может не совпадать с мнением редакции.

Для заметок