

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский университет –
Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Каргин Евгений Сергеевич

**Влияние присоединения к ВТО на металлургическую
промышленность России**

Специальность 08.00.14 – Мировая экономика

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
кандидат экономических наук, доцент
Портанский Алексей Павлович

Москва – 2017

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Проблема воздействия вступления России в ВТО на национальную промышленность	14
1.1. Либерализация торгового режима в теоретических подходах к международной торговле: аргументы за и против.....	15
1.2 Влияние изменения импортных пошлин.....	23
1.3 Перспективы улучшения доступа на зарубежные рынки.....	27
1.4 Ограничения в сфере промышленной политики.....	31
1.5 Воздействие вступления в ВТО на инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность.....	37
1.6 Сохраняющиеся пробелы и актуальные направления исследований.....	43
Глава 2 Влияние присоединения к ВТО на металлургическую промышленность России	48
2.1 Влияние присоединения к ВТО на экспорт металлургической продукции.....	48
2.2 Влияние присоединения к ВТО на импорт металлургической продукции	77
2.3 Потенциал воздействия изменения экспортных пошлин на лом металлов на металлургическую промышленность.....	102
Глава 3 Направления поддержки развития и модернизации металлургической отрасли в условиях членства в ВТО	116
3.1 Фактор ВТО в отраслевых стратегических документах России.....	116
3.2 Направления поддержки металлургической промышленности в рамках ВТО.....	121
Заключение	146
Список литературы	152

Введение

Присоединение России к ВТО, завершившее восемнадцатилетний период переговоров, стало одним из основных событий в экономике России за последние годы, которое имеет значительный потенциал влияния на экономическое развитие страны, особенно – в средне- и долгосрочном периодах, и относится к числу наиболее важных факторов, способных определить место России в международных экономических отношениях и международном разделении труда. При этом, несмотря на важность данного события и рекордный по продолжительности период переговоров, до настоящего времени в экспертной среде, в бизнес-сообществе и среди граждан России в целом не сформировалось однозначного научно обоснованного мнения о характере и масштабах его влияния на развитие тех или иных отраслей национальной экономики и социально-экономических последствиях.

Диапазон мнений по данному вопросу включает и идеализацию ВТО, и катастрофические прогнозы, и весь спектр промежуточных оценок между этими полюсами, а дискуссии демонстрировали высокий уровень политизации и влияния идеологического фактора, неуклонно нараставший по мере приближения к подписанию Протокола о присоединении России к ВТО, что только затрудняло объективный анализ целесообразности и последствий такого шага. Одновременно, практически всю первую половину 18-летнего переговорного периода отсутствовали какие-либо детальные и обоснованные оценки выгод, потерь и их соотношения при вступлении в ВТО [Некипелов и др., 2002]¹. Проводившиеся же в 2002-2012 гг. исследования были немногочисленными и вынужденно основывались на приблизительных предположениях о возможных обязательствах России, которые, как показала практика, оказались крайне далеких от конечных условий.

В совокупности указанные объективные факторы привели к ощутимому дефициту основанных на реальных условиях присоединения и

¹ Некипелов, А.Д. Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО [Текст] / А.Д. Некипелов [и др.]. – М.: РАН, 2002. – 125 с.

комплексном подходе оценок влияния данного события на состояние и перспективы развития конкретных секторов российской экономики, в том числе – металлургической промышленности.

Актуальность исследования воздействия присоединения к ВТО на металлургическую промышленность определяется совокупностью двух факторов: ее высокой доли в промышленном производстве России и активной вовлеченностью в международные торгово-экономические отношения. В период 2004-2016 годов металлургическая продукция составляла в среднем около 18% совокупного объема производства несырьевых отраслей экономики, на ее долю приходилось 25% иностранных и 10% внутренних инвестиций в несырьевые отрасли российской промышленности, а также 40% российского несырьевого экспорта. В то же время, для металлургической отрасли в полной мере свойственны общие проблемы российской обрабатывающей промышленности такие как высокий средний уровень физического и морального износа оборудования (46,6% по состоянию на конец 2015г. по данным Росстата) и высокая потребность в инвестиционных ресурсах на фоне их ограниченной доступности. Также перед отраслью остро стоит задача преодоления негативных последствий мирового финансового кризиса, оказавшего очень сильное воздействие на нее.

Одновременно с этим, активное участие металлургической отрасли России во внешнеэкономических отношениях обуславливает существенное потенциальное воздействие на нее условий доступа на рынки, которые связаны с присоединением России к ВТО. Можно предположить увеличение потенциала экспорта продукции за счет оспаривания и отмены дискриминационных ограничений в отношении российских производителей. С другой стороны, на внутреннем рынке следует ожидать усиления конкуренции с зарубежными металлургическими предприятиями (в первую очередь, Китая и Турции), а также последствий снижения экспортных пошлин на руды, концентраты и лом черных и цветных металлов. В то же

время, до настоящего времени сохраняется острый дефицит научно обоснованных оценок отраслевых и общеэкономических последствий присоединения России к ВТО, что в полной мере справедливо и в отношении воздействия на металлургию.

Таким образом, торговая политика, определяющая степень вовлеченности страны в международные экономические отношения и конкуренции с иностранными производителями на внутреннем и мировом рынках, приобретает особую значимость как фактор влияния на дальнейшую траекторию развития металлургической промышленности, причем данное влияние с большой долей вероятности будет носить разнонаправленный характер, представляя собой сочетание позитивных и негативных факторов.

Влияние участия в международной торговле на экономику страны исторически являлось одной из важных тем в экономической науке. Ему посвящены работы Б.Балассы, Д.Бхагвати, П.Кругмана, Б.Олина, Э.Райнерта, Д.Рикардо, А.Розе, П.Самуэльсона, А.Смита, Э.Хекшера, Х.-Д.Чанга и других исследователей. Влиянию присоединения к ВТО на российскую промышленность и экономику в целом посвящены исследования С.Афонцева, А.Давыдова, И.Дюмулена, В.Загашвили, И.Иванова, Б.Лисоволика, Я.Лисоволика, А.Некипелова, Л.Овчаровой, В.Оболенского, А.Портанского, К.Юдаевой, С.Сутырина, Н.Ломагина, О.Трофименко. Данным вопросом активно занимались исследовательские коллективы кафедры мировой экономики СПбГУ, Института торговой политики НИУ ВШЭ, ЦЭФИР РЭШ. Среди зарубежных исследований необходимо отметить работы группы экспертов Всемирного Банка, в том числе Д.Дженсена, Т.Рузерфорда и Д.Тарра, а также исследования О.Бабетской, Г.Бродмана, М.Маурел, М.Стерна и А.Чоудари.

В контексте исследования воздействия вступления в ВТО на экономику России также представляет интерес анализ такого воздействия на страны с переходной экономикой в целом, представленный, к примеру, в исследованиях М.Бачетты, Ш.-Д.Вея, З.Драбека, К.Михалополуса, А.Розе,

А.Сабраманиана и М.Смита. В то же время, необходимо отметить, что в зарубежной литературе тема присоединения России к ВТО не нашла широкого отражения (в отличие, скажем, от присоединения к организации Китая), а после того, как официальный курс на присоединение к организации определился окончательно, интерес к данной теме за рубежом практически исчез.

За исключением отдельных моментов, в имеющихся исследованиях (как российских, так и зарубежных) наблюдается общность мнений по вопросу об источниках выгод и рисков от присоединения к ВТО, хотя их относительных вес и значимость оцениваются по-разному. В то же время, полученные в рамках этих исследований результаты при всей неоспоримой значимости в качестве отправной точки дальнейших разработок по ряду объективных причин не содержат детальной информации о влиянии присоединения России к ВТО на конкретные отрасли промышленности, в том числе – на металлургию.

Во-первых, на момент их проведения переговоры о вступлении в ВТО были еще далеки от завершения и реальные условия по различным отраслям, товарным группам и конкретным аспектам вступления не были согласованы. В результате исследователям приходилось опираться на экспертные оценки и имевшуюся на момент проведения исследований крайне ограниченную и отличную от итоговой версии условий информацию. При этом если в рамках агрегированных параметров по отраслям или экономике в целом их можно было предвидеть с достаточной степенью достоверности на основе имеющейся информации и опыта других стран, то специфические условия по отдельным товарным позициям, были совершенно непредсказуемы.

Во-вторых, прямым следствием предыдущего являлась недостаточная детализация результатов по товарным группам и отдельным позициям и использование агрегированных показателей. С одной стороны, это позволяет получить достоверную оценку общего воздействия на отрасль и экономику в целом в условиях ограниченности специфической информации, однако с

другой стороны возникает значительная неопределенность, связанная с возможным критическим влиянием существенных условий по чувствительным товарам, которые при агрегированном анализе нивелируются на фоне большого количества незначительных условий.

В-третьих, представляется недостаточным при оценке последствий вступления в ВТО ограничиваться исключительно теми из них, которые вызваны самим фактом вступления, поскольку, не являясь исходной причиной тех или иных процессов в экономике, изменения, связанные с присоединением к ВТО, могут послужить их катализатором. Также представляется необходимым учитывать планы и действия Правительства РФ по развитию исследуемой отрасли (в нашем случае – черной и цветной металлургии), степень их соответствия условиям ВТО и адаптации к ним.

Целью данного исследования является получение максимально достоверной оценки влияния присоединения России к ВТО на металлургическую промышленность, факторы ее конкурентоспособности и позиции на внутреннем и зарубежном рынках, а также разработка рекомендаций по совершенствованию стратегии развития металлургических предприятий и государственных программ развития металлургической отрасли в условиях членства в ВТО.

Достижение этой цели требует решения *следующих задач*:

- 1) дать оценку современному положению и тенденциям развития металлургической отрасли России, выявить основные проблемы и перспективы;
- 2) определить потенциал увеличения экспорта продукции российской металлургии в условиях членства в ВТО за счет улучшения условий деятельности на зарубежных рынках и сокращения дискриминационных барьеров;
- 3) оценить потенциал усиления конкуренции на внутреннем рынке металлургической продукции в связи с изменением уровня таможенной защиты;

- 4) проанализировать возможности импортозамещения в российской металлургии и степень эффективности мер торговой и экономической политики по его стимулированию;
- 5) разработать рекомендации по оптимизации стратегии деятельности и развития металлургических предприятий России в условиях членства в ВТО;
- 6) определить степень учета факторов, связанных с присоединением к ВТО, в государственных программах по развитию металлургической промышленности, разработать рекомендации по их совершенствованию на основе результатов исследования.

В ходе исследования будут проверены следующие взаимосвязанные **гипотезы:**

- 1) Присоединение России к ВТО имеет существенный потенциал влияния на российскую металлургическую промышленность и может повлечь за собой риски, обусловленные связыванием уровней импортных и экспортных пошлин на металлургическую продукцию.
- 2) Ограничения, налагаемые правилами ВТО и российскими обязательствами при присоединении к организации, создают препятствия для реализации мер торговой и экономической политики, направленных на стимулирование модернизации металлургической отрасли и импортозамещения на российском рынке металлопродукции.
- 3) Существует возможность разработки такого комплекса мер торговой и экономической политики, реализация которого позволит компенсировать риски и ограничения, указанные в гипотезах 1 и 2.

Основные положения, выносимые на защиту:

- 1) Ожидаемое воздействие изменения импортных пошлин на металлургическую продукцию до конечного связанного уровня, рассчитанное на основе количественных оценок эластичности импорта по пошлине, является незначительным для абсолютного большинства товарных позиций (за исключением труб большого диаметра).

- 2) Сокращение экспортных пошлин на лом черных и цветных металлов, предусмотренное условиями присоединения к ВТО, создает высокие риски для стабильного развития металлургии, обусловленные сокращением сырьевой базы и вероятной переориентацией поставок лома на экспорт.
- 3) Совокупность предусмотренных условиями членства в ВТО ограничений в области применения экспортных пошлин на продукцию низкого передела и субсидирования модернизации производств создает риски сохранения недостаточно эффективной структуры внешней торговли металлургической продукцией, усугубляющиеся неопределенностью перспектив применения ЕС «энергокорректировок» в антидемпинговых расследованиях.
- 4) В целях стимулирования реализации проектов по импортозамещению в сфере металлургической продукции с высокой добавленной стоимостью и увеличению ее доли в экспорте, с учетом особенностей рынков целесообразно применение повышенных экспортных пошлин на стальные заготовки для перекатки. Аналогичная мера могла бы быть целесообразной также в отношении необработанного алюминия, однако этому препятствуют условия присоединения России к ВТО.
- 5) В комплекс мер по адаптации металлургической отрасли к условиям членства России в ВТО, ее модернизации и развитию целесообразно включить не запрещенные прямо правилами ВТО нетарифные меры по ограничению экспорта лома металлов (в том числе не связанные напрямую с торговой политикой), повышение не связанных в соответствии с условиями присоединения к ВТО экспортных пошлин на стальные заготовки (полуфабрикаты) для перекатки, субсидирование технологического перевооружения в рамках, не создающих оснований для применения компенсационных мер по Соглашению о субсидиях и компенсационных мерах, либо стимулирование к увеличению инвестиций в него за счет собственных средств (в зависимости от

финансовых возможностей компаний) и изменение государственной политики в области управления топливно-энергетическим комплексом.

Объектом исследования является металлургическая промышленность России.

Предметом исследования является воздействие либерализации внутреннего рынка РФ и активизации участия в международной торговле, связанных с присоединением к ВТО, на металлургическую промышленность страны, возможности, риски и перспективы ее развития, а также меры государственной поддержки металлургической промышленности в условиях ВТО.

Методология исследования включает в себя комплексный анализ факторов воздействия присоединения к ВТО на состояние отрасли, структурный и динамический анализ статистических данных о внешнеторговых потоках, математическое моделирование экономических процессов, а также синтез полученных результатов.

Теоретическую основу исследования составляют работы отечественных и зарубежных исследователей в сфере оценки воздействия изменений в торговой политике на экономику страны и отдельные отрасли.

Источниками исходных данных для исследования являются статистические базы ВТО, UNCTAD, Всемирного банка, Росстата, данные Минпромторга России, Минэкономразвития России и компаний металлургической отрасли.

В рамках исследования рассматривается временной промежуток с 2004 по 2016 годы.

Научная новизна исследования определяется следующими полученными в ходе него результатами:

- с использованием предложенной автором методики применения показателя выявленной конкурентоспособности получена количественная оценка экспортного потенциала по основным товарным группам металлургической продукции, указывающая на конкурентоспособность

российской металлургии на мировом рынке (в том числе по ряду видов продукции с высокой добавленной стоимостью);

- на основании рассчитанных по предложенной автором методике оценок эластичности импорта металлургической продукции по пошлине показана незначительность воздействия изменения импортных пошлин до конечного связанного уровня для абсолютного большинства ее товарных групп;

- выявлены и обоснованы высокие риски для развития металлургической промышленности, обусловленные снижением экспортных пошлин на лом металлов в соответствии с условиями присоединения к ВТО.

- с использованием разработанной автором математической модели обоснована целесообразность применения экспортных пошлин на продукцию низкого передела (полуфабрикаты) как меры по стимулированию роста производства продукции с высокой добавленной стоимостью (как на экспорт, так и в рамках импортозамещения) в вертикально-интегрированной отрасли;

- на основе полученных результатов предложен и обоснован комплекс взаимосвязанных мер государственной политики, обеспечивающий поддержку и стимулирование развития и модернизации металлургической отрасли в условиях членства в ВТО.

Теоретическая значимость диссертационной работы заключается в разработке методики комплексного исследования воздействия торговой политики и влияния многосторонних торговых соглашений на развитие отраслей национальной промышленности, а также в расширении и совершенствовании методологического аппарата такого исследования.

В том числе, автором была предложена новая методика применения показателя выявленной конкурентоспособности, позволяющая преодолеть отдельные его недостатки, а также разработана математическая модель поведения вертикально интегрированного предприятия на взаимосвязанных национальном и экспортном рынках полуфабрикатов и конечной продукции.

С использованием указанной математической модели был выявлен ряд общих закономерностей и особенностей воздействия различных инструментов торговой и экономической политики на выбор предприятием оптимальной стратегии в области глубины переработки сырья и импортозамещения.

Разработанный в ходе исследования методологический аппарат может быть использован при проведении аналогичных исследований для различных отраслей экономики в ходе выработки позиции по членству России в международных экономических организациях и многосторонних соглашениях, затрагивающих торговую политику и связанные с ней аспекты иных направлений экономической политики.

Практическая значимость исследования обусловлена получением обоснованных выводов об основных направлениях и масштабах воздействия присоединения России к ВТО на металлургическую промышленность, а также разработкой рекомендаций по поддержке развития российской металлургии в условиях членства в ВТО с использованием отдельных инструментов торговой и промышленной политики.

Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы государственными органами и металлургическими компаниями при разработке стратегий развития отрасли в условиях членства в ВТО.

Апробация работы. Основные положения диссертации в области методологии исследования и полученные результаты были представлены автором на XVII Апрельской научной международной конференции по проблемам развития экономики и общества (НИУ ВШЭ, г. Москва, 2016) и XI Всероссийской научно-практической конференции «Первые шаги в науку третьего тысячелетия» (БашГУ, г. Нефтекамск, 2015), а также в ходе разработки Минпромторгом России мер по поддержке российской промышленности в условиях членства в ВТО.

Методология и результаты диссертационного исследования применялись в учебном процессе по курсу «WTO Module» («Модуль ВТО»)

факультета мировой экономики и мировой политики ФГАОУ «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», а также были одобрены к использованию при разработке государственной политики в области развития металлургической промышленности Минстроем России.

Публикации. По результатам исследования автором опубликовано 8 работ общим объемом 6,26 п.л., в том числе 7 работ в рецензируемых научных изданиях из перечня ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России, общим объемом 5,7 п.л.

Логика и структура диссертации.

В основу логики диссертационного исследования положено сочетание теоретического и эмпирического анализа воздействия присоединения России к ВТО на национальную промышленность. Диссертационное исследование изложено на 158 страницах текста, включает 16 таблиц, 2 рисунка, и состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

Диссертация по своему содержанию соответствует паспорту научной специальности 08.00.14 – Мировая экономика, утвержденному ВАК при Минобрнауки России, в части областей исследования:

9. Международные экономические организации, их роль в регулировании экономики. Участие в них России.

11. Механизмы регулирования международной торговли.

25. Национальная экономика отдельных стран в системе мирохозяйственных связей: проблемы оптимизации взаимодействия и обеспечения национальных интересов.

29. Участие России в международном разделении труда. Формирование и перспективы развития экспортного потенциала и импортных потребностей российской экономики. Возможности улучшения международной производственной специализации России.

Глава 1 Всемирная торговая организация и проблема оценки воздействия вступления России в ВТО на национальную промышленность

Всемирная торговая организация была создана в 1995 году на базе Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) по результатам Уругвайского раунда переговоров. Основными целями ВТО являются либерализация международной торговли, гармонизация торговых режимов на основе системы многосторонних соглашений, разрешение торговых споров и организация межгосударственных переговоров по торговым вопросам.

Дискуссия о воздействии членства в ВТО на национальную экономику конкретной страны может рассматриваться как частный случай общего вопроса о целесообразности либерализации международной торговли, ее последствиях и распределении выгод и издержек от нее между странами. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть в целом теоретическую базу обоих взглядов на этот вопрос – либеральный и протекционистский – для определения наиболее вероятных источников возможностей и рисков, связанных с членством в ВТО, и особенностей их проявления.

Необходимо отметить, что вопросы влияния присоединения к ВТО на отдельные отрасли экономики России, в том числе – на металлургию, на сегодняшний день в литературе освещены крайне слабо. Что касается существующих обзоров воздействия присоединения к ВТО на российскую экономику в целом и национальную промышленность, в частности, то в них прослеживаются три основных направления анализа применительно к металлургической промышленности.

В рамках первого из них присоединение к ВТО рассматривается как мероприятие по либерализации внешнеторговых отношений в общем смысле и его влияние оценивается через воздействие снижения тарифных и

нетарифных барьеров в России и потенциального снижения аналогичных барьеров для российских товаров в зарубежных странах. При этом следует учитывать влияние либерализации не только на торговлю товарами данной отрасли, но и на динамику отраслей, предъявляющих внутренний спрос на них: для металлургии такими отраслями, в первую очередь, будут машиностроение и строительство.

В рамках второго направления влияние прямого снижения барьеров в торговле товарами определяется как вторичное по отношению к таким факторам как стимулирование притока прямых иностранных инвестиций, институциональных изменений и повышения конкурентоспособности экономики в целом, которые, в свою очередь, должны дать большую часть эффекта от присоединения.

Наконец третье направление исследований ориентировано на анализ политико-экономических аспектов присоединения к ВТО на основе сопоставления национальных и иностранных интересов и потенциального места России в политических процессах внутри организации.

1.1 Либерализация торгового режима в теоретических подходах к международной торговле: аргументы за и против

Первое теоретическое обоснование либерализации торгового режима и экономической целесообразности перехода от протекционизма и меркантилизма к свободной торговле было предложено в теории абсолютных преимуществ А. Смита. В рамках данной теории каждой стране целесообразно специализироваться на импорте того товара, в производстве которого она имеет абсолютное преимущество перед другими – то есть, способна производить его с наименьшими издержками. В свою очередь, те товары, в которых страна не имеет абсолютного преимущества, целесообразно импортировать, поскольку их производство за рубежом дешевле, а значит и их равновесная рыночная стоимость будет ниже.

Безусловно, такая логика возможна только в отсутствии искажающего воздействия таможенных пошлин на цены импортируемых товаров, в связи с чем из теории абсолютных преимуществ логически вытекает выгодность свободной торговли.

Тем не менее, существует вероятность того, что страна может не иметь абсолютного преимущества ни по одному виду товаров, и теория абсолютных преимуществ не дает ответа на вопрос, каким образом такая страна может получать выгоду от торговли. Этот вопрос был рассмотрен Д. Риккардо [Ricardo, 1821] в рамках теории сравнительных преимуществ. Согласно этой теории, каждая страна в международном разделении труда должна специализироваться на тех товарах, производство которых связано с меньшими альтернативными издержками по сравнению с потенциальными торговыми партнерами².

Развитием теории сравнительных преимуществ Д. Риккардо можно считать теорию Хекшера-Олина, в рамках которой сравнительные преимущества возникают как результат максимизации прибыли производителей в условиях различий в обеспеченности факторами производства. В рамках этой модели выгодным для страны является экспорт того товара, технология производства которого предполагает более интенсивное использование того фактора производства, который в данной стране относительно избыточен [Reinert, Rajan, 2008]³.

П. Самуэльсон [Samuelson, 2004] рассмотрел влияние технологического прогресса в модели сравнительных преимуществ в условиях свободной торговли. При этом он показывает, что изменения в выгоде от торговли для стран зависят от того, в производстве какого товара – экспортируемого или импортируемого – сосредоточены технологические инновации, а следовательно – от того, как эти инновации и связанный с ними рост

² Ricardo, D. On the Principles of Political Economy and Taxation. 1821. [Electronic resource]. – URL: : <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP2a.html#Ch.7,%20On%20Foreign%20Trade> (usage date: 17.05.2016).

³ Reinert, K. The Princeton Encyclopedia of World Economy [Text] / Reinert K. [et. al.]; edited by K. Reinert, R. Rajan. – Princeton: Princeton University Press. – 2008. – 1328 p.

производительности влияет на величину сравнительных преимуществ. При этом, учитывая, что технологический прогресс носит, как правило, междисциплинарный и межотраслевой характер, то факторы, увеличивающие и сокращающие выгоды от торговли, в долгосрочной перспективе будут уравнивать друг и друга и, следовательно, свободная торговля в целом по-прежнему предпочтительнее автаркии, а потери конкретных производителей будут полностью компенсироваться выигрышем других экономических агентов, в первую очередь – потребителей⁴.

Таким образом, модель сравнительных преимуществ до сих пор остается центральным элементом концепции свободной торговли и лежит в основе аргументации за либерализацию торговых режимов и сокращение влияния факторов, искажающих торговые потоки, что теоретически должно приводить к более эффективному использованию ресурсов в международном разделении труда и росту мировой экономики. В том числе, именно на эту модель официально ссылается ВТО, обосновывая свою миссию⁵.

Другое направление анализа причин торговли представлено П. Кругманом [Krugman, 1979], который рассматривал вопрос о том, могут ли получать выгоду от взаимной торговли страны с одинаковыми или предельно близкими технологиями, условиями и обеспеченностью факторами производства. Моделируя рыночную структуру монополистической конкуренции в двух торгующих странах, Кругман показал, что выгода от торговли и продуктовая специализация могут возникать и повышать совокупное благосостояние исключительно за счет положительного эффекта масштаба в производстве⁶.

Однако общей чертой рассмотренных теоретических подходов, обосновывающих целесообразность свободной торговли, является то, что в них не рассматривается задача изменения места страны в международном

⁴ Samuelson, P. Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization [Text] / P. Samuelson // Journal of Economic Perspectives. – 2004. - Vol. 18. - № 3. – P. 135-146.

⁵ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact3_e.htm

⁶ Krugman, P. Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade [Text] / P. Krugman // Journal of International Economics. – 1979. - Vol. 9. - № 4. – P. 469-479.

разделении труда. Такая задача не может рассматриваться как чисто экономическая и, как правило, тесно связана с целями как социального (например, повышение качества жизни населения), так и политического (снижение экономической зависимости экономики от государств-оппонентов) характера.

Непосредственным практическим риском, который обосновывается теоретически в рамках моделей, основанных на теории сравнительных преимуществ, является чрезмерная специализация на экспортируемом товаре в ущерб другим отраслям. Так, в рамках модели Хекшера-Олина легко показать, что страна будет экспортировать тот товар, который производится с использованием того фактора производства, которым страна наделена в относительно большем количестве. Т. Рыбчинский [Rybczynski, 1955] показал, что при этом в случае увеличения доступности такого фактора производства рост производства в экспортирующем секторе экономики будет идти ускоренным темпом, а его ценой станет сокращение выпуска в других отраслях. В результате усиливается специализация страны на эксплуатации того фактора производства, который доминирует в ее экспорте⁷. Особенно тяжелой данная проблема стала для стран, экспортирующих имеющиеся у них в избытке природные ресурсы, что характерно для современного этапа развития российской экономики.

Также необходимо отметить, что теории, предполагающие целесообразность специализации на экспортируемом товаре на основе сравнительных преимуществ, не учитывают конечности объема мирового рынка этого товара, а также возможных изменений его объема в сторону уменьшения. Так, объем мирового рынка нефти значительно меньше совокупного потенциального объема добычи ведущих стран-экспортеров. Это обстоятельство накладывает жесткое ограничение на уровень благосостояния, который может быть достигнут за счет экспорта отдельно

⁷ Rybczynski, T. Factor Endowment and Relative Commodity Prices [Text] / T. Rybczynski // *Economica*. – 1955. – Vol. 22. – № 88. – P. 357-359.

взятого товара. При этом вызванное глобальным технологическим прогрессом сокращение потребления тех или иных товаров (в первую очередь – природных ресурсов) будет снижать это ограничение, а значит и благосостояние соответствующих стран-экспортеров.

Другим нежелательным фактором является то, что следование теории сравнительных преимуществ может приводить к обоснованию сохранения низкого уровня технического прогресса. Так, если одна из торгующих стран имеет большое количество дешевой рабочей силы и дефицит капитала, а другая – обратное соотношение доступности факторов производства, то первой будет целесообразно специализироваться на экспорте трудоемких товаров, производимых на невысоком технологическом уровне, а следовательно - имеющих меньшую добавочную стоимость.

Из теоремы Рыбчинского прямо вытекают риски сколь бы то ни было резкой либерализации торговли для стран, имеющих закрытую экономику и меньшую по сравнению с мировой конкурентоспособность высокотехнологичных отраслей. Очевидно, что при вхождении такой страны в мировую торговлю, ее высокотехнологичные производства окажутся менее конкурентоспособными по сравнению с мировыми лидерами. В то же время, продукция низкотехнологичных отраслей (особенно – сырьевых) будут иметь примерно равную конкурентоспособность с аналогами, тем более – в случае стандартизированных товаров, торгуемых на мировых биржах. В результате доминирующую роль в экспорте займут именно такие товары, что приведет к концентрации производственных ресурсов в соответствующем секторе и прогрессирующему углублению низкотехнологичной специализации страны.

Эти обстоятельства, а также эмпирическое наблюдение значительной неравномерности в распределении мирового богатства и темпах развития между странами, вызвали повышенный интерес некоторых исследователей, обратившихся к рассмотрению ситуаций, когда свободная торговля оказывается невыгодной, и их объяснению.

Э. Райнерт [Райнерт, 2011] рассмотрел различия во влиянии международной торговли на отрасли в зависимости от знака эффекта масштаба в них. Для отраслей с возрастающей отдачей от масштаба, как правило, высокотехнологичных, характерны доминирование квалифицированного труда, капиталоемкость, несовершенная конкуренция, сложные технологические цепочки, относительно высокий уровень заработной платы, увеличивающийся по мере роста производства за счет повышения производительности. Отрасли с убывающей отдачей от масштаба имеют противоположные характеристики. Для них характерны совершенная конкуренция на товарном рынке, как правило, более низкая капиталоемкость, относительно низкоквалифицированный труд и тенденция к снижению зарплат по мере увеличения производства под давлением как убывающей эффективности, так и снижения мировых цен, обусловленного ростом предложения товара⁸.

На основе этой концепции Райнерт приходит к выводу о том, что выгоды от торговли в полной мере получают только те страны, для которых экспортная специализация связана с отраслями, характеризующимися возрастающей отдачей от масштаба. Увеличение производства и занятости в таких отраслях ведет к общему росту благосостояния населения и не ограничено объективными пределами.

В свою очередь, те страны, для которых экспортная специализация лежит в области товаров с убывающей отдачей от масштаба при производстве, с определенного момента сталкиваются с ее отрицательными последствиями. Концентрация рабочих мест в отрасли с убывающей отдачей от масштаба, прямо вытекающая из экспортной специализации, означает неизбежное падение производительности, за которым следует снижение заработных плат и покупательской способности населения.

⁸ Райнерт, Э. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными [Текст] / Э. Райнерт., пер. с англ. Н. Автономовой – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ. - 2011. – 384 с.

Таким образом, единственным путем устойчивого экономического развития оказывается промышленная модернизация и инвестиции в отрасли с возрастающим эффектом масштаба и высокой добавленной стоимостью, даже если это противоречит «оптимальной» специализации страны согласно текущему соотношению факторов производства и сравнительных преимуществ и приведет к утраченным выгодам от торговли в близкой перспективе.

Аналогичной позиции придерживается Д. Гэлбрайт [Galbraith, 2008]. Он отмечает, что поскольку в отрасли, для которой характерна возрастающая отдача от масштаба, эффективность производства растет пропорционально его объемам, те страны, в которых отрасль начала развиваться раньше, оказываются в заведомо выигрышном положении и получают конкурентное преимущество перед теми странами, которые пытаются развивать эту же отрасль впоследствии. Таким образом, единственным путем для «догоняющей» страны становится активная защита своих производителей от международной конкуренции на начальном этапе их развития до того момента, как они обретут конкурентоспособность⁹.

Детальному эмпирическому анализу влияния торговой политики на экономическое развитие государств в исторической ретроспективе посвятил внимание Х.-Д. Чанг [Chang, 2003]. На примере Великобритании в XVIII-XIX веках, США в XIX веке, Японии и новых индустриальных стран Юго-Восточной Азии в XX веке, а также некоторых других стран он показывает, что эти страны, оказывавшиеся в те или иные периоды в лидерах экономического роста, использовали для него активную протекционистскую политику и государственную поддержку экспорта¹⁰. При этом не всегда речь шла о чисто тарифных барьерах. Так, для США, имевших во второй половине XIX – начале XX века и без того высокую тарифную защиту (35-

⁹ Galbraith, J. The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too [Text] / J. Galbraith. – New York: Free Press. - 2008. – 219 p.

¹⁰ Chang, H.-J. Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective [Text] / H.-J. Chang. – London: Anthem Press. - 2003. – 188 p.

40%), существенным барьером, увеличивающим стоимость импорта, было и географическое положение страны, роль которого окончательно сошла на нет только с развитием морского контейнерного транспорта. Для Японии и новых индустриальных стран характерна большая роль активной экономической политики по поддержке экспорта за счет прямого и косвенного субсидирования, государственных инвестиций и планирования. Швейцария до 1907 года активно противостояла требованиям иностранных государств внедрить патентное право, что вполне могло способствовать успешному «заимствованию» технологий в фармацевтической и химической промышленности из Германии.

Таким образом, либерализация внешней торговли является неоднозначным процессом. Она способна стимулировать экономическое развитие и увеличивать благосостояние общества, но для того, чтобы в полной мере воспользоваться ее преимуществами, необходимо занять правильное место в международном разделении труда. Без целенаправленной и эффективной торговой и промышленной политики для любой страны, открывающей свой рынок, велики риски оказаться в «аутсайдерах» мировой экономики и под влиянием естественных рыночных процессов столкнуться с сырьевой специализацией, отрицательно влияющей на безопасность государства и благополучие населения.

Эти соображения могут служить надежной аргументацией в пользу необходимости диверсификации экономики, модернизации национальной промышленности и совершенствования структуры внешней торговли в сторону экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью и импортозамещения.

Далее мы рассмотрим основные результаты исследований, направленных на оценку ожидаемого влияния присоединения к ВТО на российскую экономику, что позволит выявить имеющиеся пробелы в них и определить направление диссертационного исследования.

1.2 Влияние изменения импортных пошлин

Одним из первых исследований, в рамках которых были получены количественные оценки ожидаемых последствий снижения ввозных пошлин в связи с присоединением к ВТО, является проведенное в рамках проекта РАН и Национального инвестиционного совета под руководством академика А.Д. Некипелова исследование «Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО» [Некипелов и др., 2002]. В данном исследовании приводятся оценки ожидаемого влияния динамики импорта, обусловленной изменением ввозных пошлин, на рост ВВП и объемов производства в отдельных отраслях, полученные на основе межотраслевой макроэкономической модели, разработанной Институтом народнохозяйственного прогнозирования РАН¹¹. В качестве исходных параметров при проведении расчетов использовались начальные и конечные связанные уровни пошлин, отраженные в заявке России на присоединение к ВТО, а также предполагалось, что изменение пошлин до конечного связанного уровня произойдет в 2010 году. Поскольку такие предпосылки, очевидно, не соответствуют фактическим условиям присоединения России к ВТО, полученные в ходе исследования количественные оценки не могут быть применены на практике. Однако, несмотря на это необходимо отметить ряд ключевых выводов об уязвимости отдельных отраслей российской экономики перед угрозой увеличения объемов импорта в случае существенного снижения ввозных пошлин, сделанных в данном исследовании.

К числу отраслей, которые столкнутся с существенным ростом конкуренции со стороны импорта, отнесены фармацевтика, деревообработка, химическая промышленность, машиностроение. Основным риском для металлургии считается не столько снижение импортных пошлин, сколько

¹¹ Некипелов, А.Д. Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО [Текст] / А.Д. Некипелов [и др.]. – М.: РАН, 2002. – 125 с.

рост цен на энергоносители, который станет определяющим фактором ее конкурентоспособности как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Особо отмечено критическое даже без ВТО состояние гражданского авиастроения, восстановление которого зависит от активных действий государства.

Отдельно в исследовании рассматривается вопрос воздействия присоединения к ВТО на высокотехнологичный сектор. Отмечается, что Россия конкурентоспособна в крайне ограниченном и специфическом перечне отраслей – космических технологиях, атомной энергетике, военно-технической продукции. Авторы исследования указывают на значительное количество аргументов «за» и «против» вступления в ВТО применительно к высокотехнологичным отраслям, зачастую прямо противоположных, которые, однако, являются справедливыми в той или иной мере. Обобщенно, аргументы «против» сводятся к необходимости развивать собственное конкурентоспособное производство при поддержке государства в рамках активной промышленной политики, что крайне затруднительно в условиях ВТО в связи с ограничениями на промышленную политику и прямую поддержку предприятий, способствующими консервации существующей структуры сравнительных преимуществ и специализации стран. Аргументы «за» сводятся к необходимости отказаться от попыток защиты неэффективных производств в пользу повышения инвестиционной привлекательности и «участия в мировом разделении труда по правилам ВТО».

В качестве основного вывода Некипелов и др. отмечают безусловную необходимость принятия срочных мер по разработке и реализации промышленной политики России, созданию механизмов поддержки российской промышленности и экспорта при подготовке к вступлению в ВТО, на переходном этапе и по его завершении, а также – расширению участия экспертного и бизнес-сообщества в переговорах по условиям вступления и в выработке компенсационных мер.

Примечательно, что полученные в исследовании [Некипелов и др., 2002] количественные оценки последствий присоединения к ВТО используются в намного более поздних исследованиях в данной области в качестве аргумента в пользу незначительности воздействия снижения ввозных пошлин на внутренне производство, несмотря на то, что как было отмечено выше, эти оценки (в отличие от качественных выводов исследования, остающихся актуальными из-за сохранения отмеченных в нем проблем экономики России) вряд ли могут применяться на практике из-за разницы между условиями присоединения, отраженными в российской заявке, и окончательными результатами переговоров, нашедшими отражение в Протоколе о присоединении России к Марракешскому соглашению.

Например, Оболенский [Оболенский, 2012] со ссылкой на вышеуказанные результаты указывает, что изменение уровня ввозных пошлин при присоединении к ВТО «не приведет к сколь-нибудь масштабным изменениям объемов отечественного промышленного производства». В качестве дополнительного аргумента Оболенский отмечает, что изменение системы ввозных пошлин в 2001-2002 гг., предполагавшее снижение ставки на 10 процентных пунктов на абсолютное большинство товарных позиций, облагавшихся ранее пошлиной в размере 30%, не оказало практически никакого влияния на российских производителей¹².

В то же время, Оболенский отмечает, что по ряду товарных позиций в некоторых отраслях присоединение к ВТО может создать серьезные риски для российских производителей. К таковым отнесены сельскохозяйственное машиностроение, автомобилестроение, авиастроение и черная металлургия, для которых предполагается существенное снижение ввозных пошлин по отдельным важным товарным позициям при недостаточной конкурентоспособности по сравнению с иностранными производителями. Однако, комментируя общий тезис о структурной неготовности российской

¹² Оболенский, В.П. Обязательства России в ВТО: плюсы и минусы [Текст] / В.П. Оболенский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 2. – С.18-36.

экономики к работе в условиях ужесточения конкуренции, связанного со вступлением в ВТО, и необходимости завершения структурной модернизации до него, автор отмечает, что поскольку в перспективе ближайших лет изменений к лучшему в данной области не предвидится, «откладывать и дальше присоединение к ВТО, дожидаясь структурных изменений, нерационально».

В обзоре [Оболенский, 2013] автор подводит уже предварительные итоги присоединения России к ВТО, отмечая, что несмотря на снижение средневзвешенного уровня ввозного таможенного тарифа на 0,61 процентного пункта ошутимого увеличения импорта и падения производства по итогам 2012г. не произошло¹³. Следует, однако, отметить, что эффект от присоединения к ВТО в области импорта будет проявляться по мере изменения пошлин до конечного связанного уровня в течение переходного периода, который установлен для каждого товара индивидуально, в связи с чем итоги 2012 года не могут быть показательными.

Важным аспектом воздействия либерализации таможенного режима России является двунаправленность его воздействия на торговый баланс: снижение ввозных пошлин, с одной стороны, может приводить к расширению импорта за счет удешевления импортной продукции, а с другой – к повышению конкурентоспособности национальных производителей (в том числе и на мировом рынке) за счет удешевления импортируемых промежуточных товаров. Эмпирическое подтверждение данного обстоятельства приводит Афонцев [Афонцев, 2005], показывая на основе эконометрического моделирования не только двунаправленность воздействия снижения ввозных пошлин на торговый баланс, но и ожидаемую сопоставимость положительного и отрицательного воздействия¹⁴. Конкретные отраслевые примеры подобной дилеммы приводит также

¹³ Оболенский, В.П. Присоединение к ВТО: катастрофические прогнозы не оправдываются [Текст] / В.П. Оболенский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2013. - № 1. – С. 5-9.

¹⁴ Афонцев, С.А. Либерализация торговли и торговый баланс [Текст] / С.А. Афонцев // Вопросы экономики. – 2005. – № 7. – С. 19-36.

Портанский [Портанский, 2012]¹⁵. Из данного обстоятельства следует, что при оценке влияния либерализации таможенного режима на национальную промышленность следует учитывать не общее изменение торгового баланса, а отраслевую и товарную специфику таких изменений с учетом степени значимости тех или иных товарных групп для решения стратегических задач по развитию конкретной отрасли. К примеру, для металлургии немаловажное значение может иметь снижение ввозных пошлин на используемое в отрасли оборудование, что снизит ожидаемые затраты на модернизацию ее существенно изношенных основных фондов.

1.3 Перспективы улучшения доступа на зарубежные рынки.

Параллельно с либерализацией доступа зарубежных товаров на российский рынок присоединение к ВТО предполагает улучшение условий доступа российских товаров на рынки других стран и возможность использования механизмов ВТО по разрешению споров. Как отмечает Портанский [Портанский, 2012], Россия является одной из самых дискриминируемых стран в международной торговле¹⁵. Так, по данным ЕЭК по состоянию декабрь 2013 года в отношении российских товаропроизводителей действовало 87 ограничительных мер в международной торговле, в том числе – 46 антидемпинговых мер, которые могут быть оспорены в рамках процедур по разрешению споров ВТО и потенциально отменены. При этом именно металлургическая промышленность является наиболее подверженной ограничениям – на ее долю приходится около 40% всех ограничительных мер, охватывающих 35 стран и 14 товарных позиций. В то же время, сам по себе факт присоединения России к ВТО еще не означает отмены подобных дискриминационных мер и не гарантирует успеха их оспаривания. По

¹⁵ Портанский, А.П. Россия становится полноправным участником мировой торговли [Текст] / А.П. Портанский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 4. – С. 51-66.

мнению Оболенского [Оболенский, 2012], рациональная оценка ожидаемого сокращения потерь от дискриминационных мер составит 30-40%¹⁶, в то же время именно данную перспективу он отмечает как главную возможную выгоду от присоединения России к ВТО [Оболенский, 2011]¹⁷.

На упущенные Россией выгоды от дискриминационных мер в экспорте указывают и результаты исследования Лисоволика и Лиссоволика [Lissovolik, Lissovolik, 2004], в котором произведен анализ взаимодействий России и ВТО и потенциального эффекта от вступления в данную организацию с использованием гравитационной модели. Основным вопросом, который рассматривается в исследовании, является анализ страновой структуры российского экспорта с точки зрения доли, приходящейся на страны-члены ВТО и потенциала его изменения. Авторы приходят к выводу, что в течение периода 1995-2002г. экспорт из России в страны ВТО был значимо ниже, чем предсказываемый гравитационной моделью оптимум, при этом величина такого отклонения составила до 30%¹⁸.

По мнению авторов, данное обстоятельство может быть вызвано сочетанием целого комплекса причин, в том числе – влиянием дискриминационных мер со стороны стран-членов ВТО в отношении российской продукции (авторы указывают сталь и минеральные удобрения) и предрасположенностью крупных экономик ВТО к более жесткой позиции в торговой политике в отношении России. В качестве дополнительных факторов авторы отмечают возможность влияния экспортных пошлин на основные товары российского экспорта (нефть и природный газ) и недостаточную конкурентоспособность российской промышленной продукции, ограничивающую потенциал ее экспорта в развитые страны. В качестве одного из важных обстоятельств авторы отмечают, что только в

¹⁶ Оболенский, В.П. Обязательства России в ВТО: плюсы и минусы [Текст] / В.П. Оболенский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 2. – С.18-36.

¹⁷ Оболенский, В.П. Россия в Таможенном союзе и ВТО: новое в торговой политике [Текст] / В.П. Оболенский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. - № 12. – С. 22-30.

¹⁸ Lissovolik, B. Russia and the WTO: The “Gravity” of Outsider Status [Text] / B. Lissovolik, Y. Lissovolik. – Working paper WP/04/159, IMF. - 2004. – 42 p.

2002г. Россия была официально признана многими крупными странами страной с рыночной экономикой, и именно фактор отсутствия данного статуса, а не членства в ВТО мог играть основную роль в ограничениях на торговлю с Россией.

В качестве результирующего вывода, авторы указывают, что в случае вступления России в ВТО и снижения указанных выше искажающих факторов до нуля, с точки зрения результатов, полученных с использованием математической модели, потенциальный прирост объема российского экспорта в страны-члены ВТО в долгосрочном периоде может составить до 50%. При этом авторы оговариваются, что указанная величина может быть интерпретирована двояко – как рост общего объема экспорта или как перераспределение в страновой структуре экспорта, а в реальности с максимальной долей вероятности будет наблюдаться одновременное действие этих факторов. При этом отмечается, что реальное расширение экспорта ограничено высокой загрузкой мощностей в экспортоориентированных отраслях и расширение объемов экспорта в такой ситуации требует масштабных инвестиций, что делает его перспективу крайне неопределенной.

При анализе перспектив улучшения доступа российских товаров на иностранные рынки за счет оспаривания дискриминационных ограничений важно учитывать еще одно обстоятельство, отмеченное Афонцевым [Афонцев, 2002] – существенные трудности получения адекватных компенсаций в разумные сроки даже в случае успешного рассмотрения вопроса в органах по разрешению споров ВТО. В качестве примеров автор приводит практику немедленного повторного возбуждения антидемпингового расследования в случае признания защитных мер необоснованными (спор между Индией и ЕС по текстилю), а также отмечает, что компенсация ущерба от неправомерных дискриминационных мер может

производиться без привязки не только к конкретной товарной группе, но и к конкретной отрасли¹⁹.

Крайне сдержанно перспективы реального расширения доступа российских товаров на мировые рынки оценивает и Тарр [Tarr, 2007], несмотря на очень оптимистичные общие оценки в его исследованиях по вопросу присоединения России к ВТО, поскольку, с одной стороны, Россия еще до присоединения к ВТО получила статус РНБ с большинством торговых партнеров, а с другой – разбирательства по антидемпинговым спорам оцениваются Тарром как политизированные и недостаточно справедливые²⁰. Противоположную позицию применительно к металлургии занимают авторы исследования ЦЭФИР РЭШ: они оценивают улучшение доступа продукции черной и цветной металлургии России на иностранные рынки как эквивалентное по экономическому эффекту росту цен на них в 1,5 раза при неизменном объеме рынка, что должно вызвать рост производства на 3,6% и 14,4% соответственно²¹.

Наконец, как отмечают многие исследователи [Портанский, 2012b; Оболенский, 2012; Афонцев, 2002; Давыдов, 2012], эффективная защита интересов отечественных производителей с использованием механизмов ВТО требует большого количества высококвалифицированных специалистов, хорошо знакомых как с юридическими и административными механизмами ВТО, так и с потребностями российской промышленности, объединенных в специальную государственную структуру, ответственную за разработку и реализацию торговой политики. На сегодняшний день подобная структура в России находится только в стадии создания, а специалисты по применению норм ВТО для реализации целей торговой политики остаются в остром дефиците.

¹⁹ Афонцев, С.А. Присоединение к ВТО: экономико-политические перспективы [Текст] / С. А. Афонцев // Pro et Contra. – 2002. - № 2. – С. 7-27.

²⁰ Tarr, D. Russian WTO Accession: What Has Been Accomplished, What Can Be Expected [Text] / D. Tarr. – Working paper 4428, The World Bank. - 2007. – 20 p.

²¹ ВТОрична для России? Вступление России в ВТО: аналитический обзор [Текст] / ЦЭФИР РЭШ, Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В. – М.: Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В., 2012. – 96 с.

1.4 Ограничения в сфере промышленной политики.

Вторым после взаимной либерализации торгового режима важнейшим аспектом присоединения к ВТО является ряд ограничений в сфере торговой и промышленной политики, вытекающий из соглашений ВТО о субсидиях и компенсационных мерах (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), о связанных с торговлей инвестиционных мерах (TRIMs) и ряда необязательных многосторонних соглашений. Комплексному анализу данных факторов применительно к России также посвящен ряд исследований.

Анализируя результаты переговоров по вступлению России в ВТО, Портанский [Портанский, 2013] отмечает безусловный успех российской стороны в противодействии навязыванию так называемых обязательств «ВТО+», в том числе – присоединения к невыгодным для России на данном этапе соглашениям о государственных закупках и о гражданской авиации, а также приведения внутренних цен на природный газ в соответствие с экспортными²². В то же время, несмотря на официальные заявления представителей Правительства РФ в контексте переговоров о присоединении к ВТО, приведение внутренних цен на газ на уровень равнодоходности с экспортными значится в Энергетической стратегии России до 2030г. Данный фактор может иметь критическое значение для российской металлургии, среди конкурентных преимуществ которой важнейшее место занимают цены на энергоресурсы.

Дополнительно России удалось согласовать длительный (до 2018 г.) переходный период в области соглашений по промышленной сборке автомобилей, которые в их нынешней форме противоречат Соглашению TRIMs [Портанский, 2013]. Несмотря на то, что в автомобилестроении удалось согласовать продление данных соглашений до 2018г., это решение

²² Портанский, А.П. Россия – ВТО: время подводить итоги еще не пришло [Текст] / А.П. Портанский // Деньги и кредит. – 2013. - №8. – С. 5-10.

носит во многом компромиссный характер, поскольку оно предусматривает отмену введенных в 2011г. условий промышленной сборки, предусматривающих большие требования к локализации производства и использованию комплектующих местного производства, что означает снижение нормы требуемой локализации с 60% до 35% [Оболенский, 2011]²³. Новые соглашения по промышленной сборке на условиях локализации производства или трансферта технологий заключаться не могут.

Рассматривая изменения в сфере тарифного регулирования, Портанский [Портанский, 2012] отмечает, что изменение средневзвешенной ставки импортного тарифа на промышленную продукцию составит около 3 процентных пунктов по отношению к ЕТТ Таможенного союза. При этом автор отмечает, что снижение пошлин коснется в первую очередь не производимых в России машин и оборудования, а по ряду товарных позиций, таких как газогенераторы, паровые турбины и ядерные реакторы, допускается и существенное увеличение ввозных пошлин²⁴. Следует, однако, отметить, что именно в сфере энергетического машиностроения конкурентные позиции отечественных производителей на российском (а по ядерным реакторам – и на мировом) рынке достаточно сильны, в то время как именно с созданием (или воссозданием) производства многих массово импортируемых видов машиностроительной продукции связывается модернизация российской экономики.

Серьезные ограничения на поддержку национальных производителей в связи с присоединением к ВТО отмечает Оболенский [Оболенский, 2011]. Несмотря на то, что Минэкономразвития России официально отрицает применение экспортных субсидий, государство активно использует инструмент субсидирования процентных ставок по кредитам для экспортеров, возмещая до 2/3 затрат на уплату процентов, что может

²³ Оболенский, В.П. Россия в Таможенном союзе и ВТО: новое в торговой политике [Текст] / В.П. Оболенский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. - № 12. – С. 22-30.

²⁴ Портанский, А.П. Россия становится полноправным участником мировой торговли [Текст] / А.П. Портанский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 4. – С. 51-66.

рассматриваться как запрещенная субсидия в соответствии с частью 2 Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах. Аналогично, указанной статье этого соглашения противоречат мероприятия государственных программ развития отдельных отраслей в части субсидирования производства в целях импортозамещения, а широко применяемые адресные субсидии конкретным предприятиям, хотя и не запрещены, но могут служить основанием для компенсационных мер в соответствии с частью 3 Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах.

Все эти меры поддержки должны будут быть отменены или заменены разрешенными и не служащими основанием для ответных мер субсидиями, предусмотренными статьей 8 Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах, в противном случае соответствующие отрасли могут стать объектом компенсационных мер.

Источником дополнительных рисков ограничения спектра доступных инструментов промышленной политики является возможность присоединения России к соглашению ВТО о госзакупках. Несмотря на то, Россия пока еще не присоединилась к данному соглашению, она взяла на себя обязательство в течение четырех лет после присоединения к ВТО «рассмотреть возможность» присоединения к этому соглашению. Подобная расплывчатая формулировка свидетельствует о том, что данный вопрос в перспективе станет предметом политической борьбы, поскольку подписание данного соглашения выгодно иностранным поставщикам, открывая им недискриминационный доступ к обширному российскому рынку госзакупок, но может иметь неоднозначные последствия для государства и российских производителей, лишая их важного инструмента стимулирования внутреннего производства. С другой стороны, присоединение к соглашению ВТО о госзакупках способно повысить прозрачность процедур и способствовать равноправию поставщиков, что может положительно сказаться на позициях российских производителей конкурентоспособной продукции.

В исследовании [Захаров, Смирнова, Аыков, 2012] отмечается особая значимость разработки мер промышленной политики, направленных на компенсацию возможных негативных последствий присоединения к ВТО в части запрета на большинство использовавшихся до него механизмов государственной поддержки промышленности и рисков, связанных с присоединением к Соглашению по госзакупкам²⁵, на которые указывает также Оболенский [Оболенский, 2012].

В качестве допустимой в рамках правил ВТО альтернативы адресной поддержки предприятий, субсидирования процентных ставок и преференций при госзакупках авторы предлагают такие меры как инициация антидемпинговых расследований, использование специальных защитных мер, методы экономической дипломатии и развитие института государственно-частного партнерства. В то же время, следует отметить, что подобное замещение прямых мер непосредственной поддержки производителей на косвенные и опосредованные может, напротив, существенно затруднить разработку и реализацию эффективной промышленной политики в сегодняшних российских условиях.

Аналогично, Оболенский [Оболенский, 2013] утверждает, что вступление в ВТО не создает существенных препятствий реализации мер промышленной политики, поскольку под запрет попадают только те субсидии и нормы, которые прямо направлены на поддержку экспорта или импортозамещение и являются специфическими. Примечательно, что там же автор утверждает, что среди соглашений ВТО «нет специальных соглашений, каким-либо образом стандартизирующих проведение правительствами стран-членов промышленной политики»²⁶. Однако в сегодняшних российских условиях промышленная политика предполагает именно целенаправленную поддержку отраслей, направленную на импортозамещение и стимулирование

²⁵ Захаров, А.Н. Использование инструментов государственной промышленной политики в целях повышения эффективности участия России в ВТО [Текст] / А.Н. Захаров, Л.Р. Смирнова, С.Е. Аыков // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 3. – С. 26-31.

²⁶ Оболенский, В.П. Присоединение к ВТО: катастрофические прогнозы не оправдываются [Текст] / В.П. Оболенский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2013. - № 1. – С. 5-9.

экспорта, в то время как косвенные неспецифические меры инфраструктурного характера, которые могут быть эффективны в развитых диверсифицированных экономиках, вряд ли смогут сыграть значимую роль в условиях глубоких диспаритетов и кризисных проявлений российской экономики.

Первоочередную значимость вопроса о разработке продуманной промышленной и аграрной политики с учетом норм ВТО отмечает и Примаков [Примаков, 2013], увязывая ее как с острой потребностью в дефицитных на сегодняшний день объективных исследованиях по данному направлению, так и с возможным пересмотром бюджетной политики для высвобождения ресурсов на реализацию такой промышленной политики²⁷.

Аналогичную позицию занимает Портанский [Портанский, 2013], указывая, что обязательным условием получения выгод от членства в ВТО является глубокая модернизация национальной экономики, для которой, в свою очередь, необходима четкая государственная экономическая политика, определение отраслевых приоритетов и повышение качества государственного управления²⁸.

Иванов [Иванов, 2011] прямо указывает, что российская промышленная политика в условиях ВТО должна включать адаптивное использование механизмов протекционизма по отдельным сегментам рынка и массивную государственную поддержку (в рамках правил ВТО) приоритетных отраслей в целях усиления их конкурентных позиций в рамках разумного импортозамещения и активного продвижения на зарубежные рынки²⁹.

Предположение о том, что присоединение к ВТО как таковое не принесет сколь бы то ни было значимых выгод без серьезных внутренних

²⁷ Примаков, Е.М. Вызов государству [Текст] / Е.М. Примаков // Таможенное регулирование. – 2013. - № 1. – С. 38-40.

²⁸ Портанский, А.П. Россия – ВТО: время подводить итоги еще не пришло [Текст] / А.П. Портанский // Деньги и кредит. – 2013. - №8. – С. 5-10.

²⁹ Иванов, И.Д. Российские предприятия в открытой рыночной экономике [Текст] / И.Д. Иванов – М.: Общество сохранения литературного наследия, 2011. – 352 с.

преобразований и повышения эффективности функционирования экономики, подтверждают и результаты эконометрического моделирования, представленные в [Rose, 2004] и свидетельствующие о том, что присоединение стран к ВТО «при прочих равных» не оказывало значимого эффекта на объемы их торговли, увеличение которых в большей степени объяснялось другими факторами (в том числе – экономическим ростом в данных странах и мировой экономики в целом)³⁰. Применительно к России аналогичное моделирование проведено в исследовании Бабетской и Маурел [Babetskaya, Maurel, 2004], авторы которого также приходят к выводу, что неизменным условием для реализации преимуществ от вступления в ВТО являются внутриэкономические стимулирующие меры, однако под таковыми они подразумевают не промышленную политику и стимулирование отраслевой модернизации, а совершенствование институциональной среды.

Следует отметить, что от способности государства осуществить эффективную промышленную политику по поддержке российских производителей во многом будет зависеть динамика внутреннего спроса на металлы и изделия из них. Реализация стратегии импортозамещения в машиностроении и проведение крупных программ модернизации предприятий в течение продолжительного времени будет стимулировать развитие металлургического производства. Провал же подобной политики неизбежно приведет к стагнации (а возможно – и депрессии) в экономике, что самым негативным образом скажется и на российском металлургическом рынке.

³⁰ Rose, A. Do We Really Know, That the WTO Increases Trade [Text] / A. Rose // American Economic Review. – 2004. – Vol. 94. - № 1. - P. 98-114.

1.5 Воздействие вступления в ВТО на инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность.

Отдельное место в исследованиях, посвященных влиянию присоединения к ВТО на экономику России, отводится вопросу о его воздействии на динамику прямых иностранных инвестиций в российскую экономику.

В числе исследователей, уделивших особое внимание этому вопросу можно выделить группу экономистов Всемирного банка, которые использовали модель общего равновесия для оценки влияния различных аспектов изменения экономической политики и торгового режима, обусловленного присоединением к ВТО, на экономику России [Jensen, Rutherford, Tarr, 2007; Rutherford, Tarr, 2008]. Полученные ими результаты свидетельствуют, что в среднесрочной перспективе выгода от либерализации торгового режима, которую авторы моделируют как снижение на 50% импортных тарифов по всем товарам, составит 0,6% ВВП, дополнительные доходы от снятия ограничений для доступа российских товаров на иностранные рынки оцениваются в 0,3% ВВП, а положительный эффект от увеличения объема прямых иностранных инвестиций и прихода на российский рынок иностранных поставщиков бизнес-услуг оценивается в 2,6% ВВП (то есть более 70% совокупного прогнозируемого положительного эффекта). При этом в долгосрочном периоде авторы ожидают многократно больший положительный эффект от присоединения к ВТО, оцениваемый в 11% ВВП и обусловленный ростом доходности капитала и инвестиционной привлекательности экономики России³¹.

При этом авторы ожидают разнонаправленный эффект от присоединения к ВТО для различных отраслей. Так, в цветной и черной металлургии, а также химической промышленности (вероятно,

³¹ Jensen, J. The Impact of Liberalizing Barriers to Foreign Direct Investment in Services: The Case of Russian Accession to the World Trade Organization [Text] / J. Jensen, T. Ruetherford, D. Tarr // Review of Development Economics. – 2007. - Vol.11. - № 3. – P. 482-506.

подразумевается в первую очередь производство минеральных удобрений) они ожидают увеличение объемов производства и доходности, а в машиностроении, пищевой и легкой промышленности – их сокращение. Необходимо отметить, что авторы считают такие изменения позитивными для России, поскольку они отражают сравнительные преимущества России на мировом рынке и выгоду от торговли для нее. Однако, безусловно, с точки зрения стратегических задач российской экономики такой результат означает, по сути, закрепление сырьевой экономической модели и отказ от модернизации.

Одновременно, весьма неоднозначной представляется гипотеза вышеуказанного исследования об очень большом положительном воздействии появления на российском рынке зарубежных поставщиков услуг на производительность труда в российской экономике. Утверждение о том, что их появление повлечет за собой увеличение производительности труда и снижение предпринимательских издержек, эквивалентное по совокупному эффекту 2,6% ВВП [Jensen, Rutherford, Tarr, 2007], требует детального описания механизма такого влияния. Тем не менее, авторы используют его в качестве одной из предпосылок модели без дополнительного обоснования. В свою очередь, приведенная в исследовании оценка положительного эффекта присоединения к ВТО в долгосрочном периоде в 11% ВВП основана на экспертной оценке роста рентабельности капитала на 6,2 процентных пункта (то есть в среднем в 1,7 раза по сравнению с текущим уровнем в большинстве отраслей экономики России). Невозможно принять без подробного описания механизма и предположение авторов о решающем влиянии присоединения к ВТО на инвестиционный климат в России, а также об определяющем значении инвестиционного климата для динамики оттока капитала с учетом российской специфики этого процесса [Каргин, 2015a]³².

³² Каргин, Е.С. Оценка воздействия присоединения России к ВТО на динамику импорта металлургической продукции [Текст] / Е.С. Каргин // Проблемы современной экономики. – 2015. - № 4. – С. 101-105.

Тем не менее, вышеперечисленные дискуссионные аспекты в предпосылках указанного исследования и его возможно излишне оптимистичные выводы не помешали ему стать одним из наиболее цитируемых по вопросу влияния присоединения к ВТО на российскую экономику. В том числе именно оно легло в основу рекомендаций Всемирного банка о присоединении к ВТО для России³³, на его результаты ссылаются ряд российских [Yudaeva, 2002³⁴; Волчкова, 2013³⁵; Загашвили, 2011³⁶; ЦЭФИР РЭШ, 2012³⁷] и зарубежных [Chowdhury, 2003³⁸; Broadman, 2004³⁹] исследователей. В этом ряду указанный аналитический обзор Всемирного банка заслуживает особого внимания, поскольку он сочетает в себе сразу три весьма неоднозначных и спорных положения. Во-первых, поскольку в нем полностью цитируются выводы вышеуказанных исследований Йенсена, Разерфорда и Тарра, он наследует от них идею огромного роста производительности труда в российской экономике за счет либерализации режима ПИИ в секторе бизнес-услуг. Во-вторых, для оценки изменения степени защиты внутреннего рынка от импорта в нем используется показатель среднего уровня тарифов. Отмечается, что в соответствии с условиями присоединения к 2020г. произойдет снижение среднего невзвешенного уровня с 11% до 7,6%, а среднего взвешенного – с 11,6% до 5,3%, при этом данный уровень соответствует уровню этого показателя для большинства стран. Однако подобные оценки выглядят лишеными практического смысла, поскольку из-за чрезмерного

³³ Доклад об экономике России: поддержка роста и снижение рисков [Текст] / Всемирный банк // Общество и экономика. – 2012. - № 3. – С. 5-49.

³⁴ Yudaeva, K. Russia's WTO Accession: Current State of Negotiations and Forecasts of the Effects [Electronic resource] / K. Yudaeva; CEFIR. – URL: <http://pdc.ceu.hu/archive/00001646> (access date: 22.11.2013).

³⁵ Волчкова, Н.А. ВТО: ожидания и реалии [Текст] / Н.А. Волчкова // Таможенное регулирование. – 2013. – № 10. [Электронный ресурс] Центр международной торговли. - Режим доступа: <http://wto.wtmoscow.ru/analytics/sbornik-statej> (дата обращения: 14.12.2013).

³⁶ Загашвили, В.С. Возможные последствия присоединения России к ВТО [Текст] / В.С. Загашвили // Российский внешнеэкономический вестник. – 2011. – № 5. – С. 10-16.

³⁷ ВТОрична для России? Вступление России в ВТО: аналитический обзор [Текст] / ЦЭФИР РЭШ, Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В. – М.: Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В., 2012. – 96 с.

³⁸ Chowdhury, A. WTO Accession: What's in it for Russia [Text] / A. Chowdhury. – Working paper 595, William Davidson Institute. - 2003. – 22 p.

³⁹ Broadman, H. Global Economic Integration: Prospects for WTO Accession and Continued Russian Reforms [Text] / H. Broadman // The Washington Quarterly. – 2004. – Vol. 27. -№ 2. – P. 79-98.

агрегирования не учитывают возможные существенные изменения тарифов по наиболее важным товарным позициям и чувствительность производства и экономики в целом к изменению тарифов по тем или иным конкретным позициям.

Наконец, аналитический обзор Всемирного банка завершается не вполне очевидным и даже парадоксальным выводом. Оценивая перспективы экономического развития России, авторы приводят пример ряда стран, демонстрировавших в последние 50 лет высокие темпы экономического роста (Южная Корея, Сингапур, Тайвань, Китай), отмечая, что главным двигателем такого роста было динамичное развитие экспорта. Однако тут же указывается, что движению в сторону экспортоориентированной экономики препятствуют импортные пошлины, являющиеся «бременем для экспорта»⁴⁰. Очевидно, что подобное утверждение справедливо только для случая высоких импортных тарифов на используемые в экспортоориентированных отраслях сырье и материалы, сокращение которых действительно составляло часть экономической политики динамично развивавшихся во второй половине XX века новых индустриальных стран. Однако данный тезис, приведенный безотносительно к отраслевой и товарной структуре импортных тарифов и экспорта, а тем более – утверждение, что общее снижение импортных тарифов станет стимулом для экспортоориентированного роста экономики России, является необоснованным.

«Бременем для экспорта» можно обоснованно считать не импортные пошлины как таковые, а только импортные пошлины на конкретные сырьевые и промежуточные товары, набор которых определяется стратегией развития экспорта и в целом промышленной политикой страны на данном этапе. Поскольку в настоящее время в абсолютном большинстве случаев Россия участвует в глобальных цепочках стоимости в качестве либо

⁴⁰ Доклад об экономике России: поддержка роста и снижение рисков [Текст] / Всемирный банк // Общество и экономика. – 2012. - № 3. – С. 5-49.

поставщика сырьевых товаров и полуфабрикатов с низкой степенью переработки, либо крупноузлового сборщика основным препятствием для максимизации возможных выгод от участия в ГЦС становится само место страны в них, а не импортные пошлины. В то же время, либерализация торгового режима способствует, скорее, закреплению, а не изменению места страны в международном разделении труда и ГЦЧ.

Примечательно, что исследование ЦЭФИР РЭШ практически повторяет приведенную в [Jensen, Rutherford, Tarr, 2007] интерпретацию негативных с точки зрения модернизации экономики проявлений как «выгод от торговли». Анализируя опыт Китая по привлечению прямых иностранных инвестиций, авторы отмечают, что приток инвестиций был направлен преимущественно в отрасли с низкой добавленной стоимостью и использованием неквалифицированного труда и не привел к трансферу технологий и сотрудничеству в области НИОКР. Однако данный факт интерпретируется как «отражение сравнительных преимуществ Китая, позволяющее получить наибольшие выгоды от торговли»⁴¹.

Ряд исследований отмечают особую значимость присоединения к ВТО как инструмента стимулирования реформ, направленных на совершенствование институциональной среды, которые затем приведут к экономическому росту в долгосрочном периоде. Так, именно этот аспект отмечается как главная выгода от присоединения к ВТО для стран с переходной экономикой в целом (в т.ч. и для России) в [Michalopoulos, 1999], поскольку присоединение к ВТО позволяет зафиксировать либеральный торговый режим через принятие соответствующих норм по связыванию тарифов и ограничению использования нетарифных барьеров, что, по мнению автора, «создает линию защиты от неизбежно возникающих протекционистских идей»⁴².

⁴¹ ВТОрична для России? Вступление России в ВТО: аналитический обзор [Текст] / ЦЭФИР РЭШ, Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В. – М.: Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В., 2012. – 96 с.

⁴² Michalopoulos, C. WTO Accession for Countries in Transition [Text] / C. Michalopoulos. – Working paper 1934, World Bank. - 1998. – 24 p.

В то же время, важнейшим конкурентным преимуществом российской металлургии в течение последних лет считались более низкие в сравнении с конкурентами цены на электроэнергию [Ustenko, 2002]⁴³, на которые присоединение к ВТО не должно оказать прямого влияния. Хотя, как отмечают исследователи из Института энергетических исследований РАН [Макаров, Митрова, 2013], что в связи с существенным ростом цен на энергоносители к настоящему моменту это преимущество существенно сократилось⁴⁴.

* * *

Обобщая материалы исследований по вопросу вероятного воздействия присоединения к ВТО на промышленность России и российскую экономику в целом, можно отметить несколько основных положений:

1. Присоединение к ВТО может иметь как положительные, так и отрицательные последствия, большая часть которых проявляется в течение длительного времени, а их конечное соотношение зависит от большого количества экономических и политических факторов.
2. Получение существенных выгод от членства в ВТО возможно только в условиях коренной модернизации экономики, ухода от сырьевого сценария и создания диверсифицированного экспортоориентированного промышленного сектора.
3. Важнейшее значение для минимизации рисков и максимального использования возможностей имеет разработка и реализация последовательной и грамотной торговой, промышленной и экономической политики с учетом норм ВТО, накладывающих существенные ограничения на мероприятия такой политики.
4. В зоне риска находятся такие отрасли как машиностроение, авиастроение, высокотехнологичные производства,

⁴³ Ustenko, O. Russia's Accession into WTO: A Case Study of the Aluminium Industry [Electronic resource] / O. Ustenko; CEFIR. – URL: www.rgwto.com/upload/contents/426/wto_alumin.pdf (access date: 17.11.2013).

⁴⁴ Макаров, А.А. Влияние роста цен на газ и электроэнергию на развитие экономики России [Текст] / А.А. Макаров, Т.А. Митрова. – М: ИНЭИ РАН, 2013. – 35 с.

деревообрабатывающая, легкая промышленность. Наибольшие выгоды ожидаются в металлургии и химической промышленности.

5. В значительной мере совокупный эффект от присоединения к ВТО будет зависеть от притока инвестиций в экономику России и его особенностей, в том числе – отраслевых направлений, интереса инвесторов к локализации производства, передачи технологий и т.д.

1.6 Сохраняющиеся пробелы и актуальные направления исследования.

Имеющиеся на сегодняшний день исследования последствий вступления России в ВТО не могут по ряду причин считаться полными и всесторонне отражающими различные аспекты данного вопроса, что и является основной предпосылкой для данного исследования. Среди источников неполноты присутствуют как объективные (недостаточность исходных данных, неоднозначные методологические аспекты), так и субъективные (политизация вопроса, одностороннее рассмотрение проблемы, явное завышение ожидаемых выгод или рисков). Далее будут рассмотрены основные из них.

1. Отсутствие необходимых данных.

Поскольку итоговая версия протокола о присоединении России к ВТО, содержащая информацию об условиях присоединения, была опубликована только по окончании переговоров в самом конце 2011г., в большинстве исследований за исключением самых последних обзоров используются оценочные исходные данные об изменении пошлин и других условиях. В связи с этим только в последнее время появилась возможность детально исследовать последствия присоединения к ВТО с точностью до товарной позиции (при необходимости).

2. Использование высокого уровня агрегирования.

По ряду причин вступление в ВТО является специфическим предметом, при исследовании которого применение агрегированных моделей

с использованием показателей среднего уровня импортных пошлин по отраслям без рассмотрения отдельных товарных позиций может привести к серьезным искажениям результатов.

Показатель среднего уровня таможенных пошлин по отрасли (а тем более – по сектору экономики), используемый в абсолютном большинстве исследований, является весьма условным. Исходя из практики большинства развитых стран, защита национальных производителей обеспечивается не высоким средним уровнем пошлин, а высокими (и нередко – заградительными) импортными пошлинами на отдельные наиболее значимые товарные позиции в сочетании с низким (зачастую около нулевого) средним уровнем пошлин по отрасли и в целом в экономике. Это наглядно видно по данным о частоте применения различных ставок ввозных пошлин в США и ЕС. Так, в исследовании [Овчарова, Рыбалкин и др., 2003] отмечается, что доля товарных позиций, облагаемых импортной пошлиной свыше 15% в США составляла 6,1% (в т.ч. – 0,1% по ставке свыше 35%), в ЕС – 9,9%, причем по ставкам свыше 30% облагались 375 товарных позиций в ЕС, 170 – в США, 255 – в Японии⁴⁵.

Таким образом, показатель среднего уровня таможенных пошлин не может являться в достаточной степени точным показателем степени защищенности внутренних производителей от конкуренции с импортными товарами. В свою очередь, в условиях недостатка детализированных исходных данных агрегированные модели служат важным и зачастую единственным инструментом прогнозирования, однако в такой специфической сфере как тарифная защита внутреннего рынка от импорта их прогностическая ценность оказывается довольно низкой, поскольку особую важность приобретает анализ изменений уровня защиты по чувствительным товарам [Каргин, 2012]⁴⁶.

⁴⁵ Овчарова, Л.Н. Вступление России в ВТО: мнимые и реальные социальные последствия [Текст] / Л.Н. Овчарова [и др.]. – М.: Научные проекты НИСП, 2003. – 158 с.

⁴⁶ Каргин, Е.С. Воздействие вступления в ВТО на промышленность России по критическим товарным позициям [Текст] / Е.С. Каргин // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 4. – С. 81-84.

3. Недостаточный учет влияния вступления в ВТО на конкурентоспособность

Во всех исследованиях основное внимание уделяется факторам, напрямую обусловленным присоединением к ВТО, в том числе сокращению использования нетарифных барьеров для торговли, снижению уровня экспортных и импортных пошлин, гармонизации законодательства страны с правилами ВТО, повышению инвестиционной привлекательности и т.д.

Однако помимо этого представляется необходимым оценивать влияние присоединения к ВТО в контексте сегодняшней ситуации в России, стоящих перед ней стратегических задач, анализа ее конкурентоспособности в сравнении с основными конкурентами на мировом рынке – ЕС, Китаем, США и другими. В связи с этим представляется важным сделать вывод о том, какое воздействие окажет присоединение к ВТО конкурентоспособность российской экономики в целом и отдельных отраслей в частности. Ответ на вопрос о том, как оно повлияет на те или иные позитивные или негативные тенденции в экономике России, является одним из ключевых для определения совокупного эффекта от присоединения к ВТО [Каргин, 2013]⁴⁷.

Вторым фактором, который необходимо учитывать, представляется воздействие вступления в ВТО на реализуемые и планируемые государственные программы в области поддержки и стимулирования развития тех или иных отраслей российской экономики. Как было указано выше в ходе общего анализа нормативной базы ВТО, членство в данной организации налагает существенные ограничения на государственную поддержку экономики, что может привести к срыву действующих планов и потребовать разработки новых.

Исходя из рассмотренных данных исследований по ожидаемым последствиям присоединения к ВТО на российскую промышленность в

⁴⁷ Каргин, Е.С. Конкурентоспособность российской экономики в контексте вступления в ВТО [Текст] / Е.С. Каргин // Проблемы современной экономики. – 2013. – № 2. – С. 23-37.

целом, можно определить направления анализа для оценки его влияния на металлургию:

а) возможности увеличения объемов экспорта российской металлургии при условии успешного использования инструментов ВТО для оспаривания дискриминационных ограничений (при их наличии);

б) воздействие либерализации таможенного режима на ключевые чувствительные товарные позиции металлургии с предварительным выявлением таких позиций на основе структуры экспорта и импорта, динамики развития отрасли и стоящих перед ней стратегических задач;

в) выявление торгово-политических механизмов стимулирования модернизации в отрасли, увеличения экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью и импортозамещения, а также анализ таких механизмов с точки зрения правил ВТО;

г) разработка мер государственной политики, направленной на поддержку российской металлургической промышленности и содействие ее модернизации, в том числе – анализ существующих отраслевых программ на предмет учета в них фактора членства ВТО.

Необходимо отметить, что помимо указанных направлений прямого влияния присоединения к ВТО на металлургическую промышленность, одним из существенных факторов является его опосредованное воздействие, обусловленное влиянием на динамику развития отраслей, являющихся основными внутренними потребителями металлургической продукции – машиностроение и строительство.

Однако для получения оценки указанного фактора потребовалось бы самостоятельное исследование, посвященное анализу воздействия присоединения к ВТО на указанные отрасли. Причем существенное воздействие на положение в машиностроении и строительстве оказывает динамика инвестиций в основной капитал в экономике в целом.

В связи с этим вопрос о косвенном воздействии присоединения к ВТО на металлургическую промышленность через воздействие на отрасли-

потребители металлургической продукции лежит за рамками данного исследования.

В то же время, влияние изменения объемов производства основных отраслей-потребителей металлургической продукции будет учтено при анализе влияния присоединения к ВТО на динамику импорта металлургической продукции как экзогенный фактор.

Глава 2 Влияние присоединения к ВТО на металлургическую промышленность России

2.1 Влияние присоединения к ВТО на экспорт металлургической продукции.

Металлургическая промышленность является одним из основных экспортоориентированных секторов экономики России и на протяжении последних 20 лет стабильно занимает второе место (после топливно-энергетических ресурсов) в общей структуре российского экспорта. В то же время, доля металлургии в экспорте в течение последних десяти лет стабильно сокращалась, с одной стороны, под влиянием увеличения стоимостного объема экспорта нефтегазового сектора (в первую очередь, в связи с высокими темпами роста мировых цен на углеводороды в период 2000-2012 гг.), а с другой – в связи с посткризисным падением темпов роста мировой экономики и инвестиций, а как следствие – спроса и цен на металлы на мировом рынке. Последнее обстоятельство также является причиной нестабильности посткризисной динамики металлургического экспорта России. В целом, в 2015 году объем экспорта в количественном выражении восстановился до 98% от уровня 2008 года, однако в ценовом выражении объем экспорта в 2012 году составил только 82% от уровня 2008 года, а по итогам 2015 года снизился до 55% от данного уровня из-за значительного падения мировых цен на металлургическую продукцию в 2015 году.

Страновая структура экспорта российской металлургии демонстрирует ярко выраженную ориентацию на страны дальнего зарубежья, на которые по итогам 2015 года приходится около 85% экспорта металлургической продукции. Основными импортерами российской являются ЕС, Турция, США, Республика Корея, Япония, Иран, страны СНГ. С учетом географической структуры экспорта и ведущей роли в ней стран, традиционно занимающих активную позицию на многосторонних торговых

переговорах, а также в сфере защиты внутреннего рынка, присоединение России к ВТО имеет высокий потенциал влияния как на сложившиеся «правила игры» во взаимоотношениях российских поставщиков и зарубежных потребителей и государств, так и на потенциальные возможности экспортеров по расширению доступа на зарубежные рынки за счет пересмотра ограничительных мер.

Важнейшей особенностью российского металлургического экспорта является его товарная структура, во многом определяющая стратегические цели и задачи, которые предприятиям предстоит решать в новых условиях.

По состоянию на 2015 год продукты низких переделов (1-го и 2-го), составляют 62% совокупного экспорта черных металлов (HS 72) и 57% суммы объемов экспорта черных металлов и изделий из них (HS 72 и HS 73). При этом специальные, легированные и нержавеющей стали составляют всего лишь около 5% от экспорта черных металлов, в том числе на нержавеющую сталь и изделия из нее приходится менее 0,1%. Доля стального проката с покрытиями и проката из специальных сортов стали в совокупном экспорте стального проката на 2015 год составляет 17,8%, в то время как у мирового лидера по экспорту проката – Китая – она составляет 88%, у Германии – 57%, у Франции – 53%, у Республики Корея – 40%. Это свидетельствует о существенном отставании России от мировых лидеров в области структуры экспорта стального проката. Сведения о структуре экспорта российской металлургии приведены в Таблице 1.

Таблица 1

Товарная позиция	Доля в общем объеме экспорта товарных групп 72 и 73			Место в мировом экспорте (на 2015 год)
	2004	2008	2015	
чугун и полуфабрикаты	54,0%	64,7%	57,1%	1
прокат стальной	29,1%	21,6%	24,9%	7
- легированный	2,4%	2,6%	2,9%	9
- нержавеющей	<0,1%	<0,1%	<0,1%	29
- с нанесенным покрытием	1,3%	0,8%	1,4%	17

Продолжение таблицы 1

Товарная позиция	Доля в общем объеме экспорта товарных групп 72 и 73			Место в мировом экспорте (на 2015 год)
	2004	2008	2015	
прутки, уголки и профили	10,9%	8,6%	10,8%	8
- из легированной стали	1,7%	1,6%	2,5%	4
- из нержавеющей стали	<0,1%	<0,1%	<0,1%	29
рельсы и металлоконструкции	1,3%	0,9%	1,3%	11
трубы и фиттинги для труб	3,6%	3,2%	3,4%	8

(Источник: UN Comtrade Database)

За период с 2004 по 2015 структура экспорта металлургической продукции из России не претерпела существенных изменений, однако можно отметить стабильное увеличение доли полуфабрикатов и снижение доли проката в ней.

Значимым отличием структуры экспорта российской черной металлургии от других стран-лидеров отрасли является и существенно более низкая доля изделий из черных металлов (товарная группа HS 73), которая составляет 5-6% от суммарной величины экспорта черных металлов и изделий из них, в то время как для Китая в 2015 году этот показатель составил 52%, а у Японии – 27%.

Товарная структура экспорта цветной металлургии в рассматриваемый период демонстрирует еще более высокую долю продукции низких переделов, которая в 2015 году составила в среднем 89% и в течение последних 10 лет так же, как и структура экспорта черной металлургии, демонстрировала высокую стабильность

Единственное существенное изменение в рассматриваемый период наблюдалось в экспорте меди и продуктов из нее, в котором происходил уверенный рост доли проволоки за счет сокращения доли необработанной меди, в результате чего в данной товарной группе к 2014 г. был достигнут наилучший среди всей российской металлургии показатель доли продукции высоких переделов в структуре экспорта – 59%, а Россия вышла на первое место в мире по объему экспорта медной проволоки и провода. Однако в

2015 году из-за резкого увеличения экспорта рафинированной меди в 1,9 раза доля продукции высокого передела в экспорте меди снизилась до 29%.

С другой стороны, по другим основным цветным металлам схожей картины не наблюдается, и доля продукции низких переделов составляет от 92% (алюминий) до 99,6% (никель). При этом если для экспорта большинства цветных металлов (никеля, свинца, цинка) это является отражением особенностей отрасли, поскольку объем мирового рынка изделий из этих металлов составляет 7-10% от объема мирового рынка необработанного металла, то структура российского экспорта алюминия и изделий из него является в еще большей степени неудовлетворительной, чем черных металлов. Сравнение структуры экспорта алюминия его ведущими экспортерами приведено в Таблице 2.

Таблица 2

Товарная позиция	Доля в общем объеме экспорта товарной группы 76 на 2015 год			
	Россия	США	Германия	Китай
необработанный алюминий	91,4%	26,1%	16,9%	13,5%
прутки и профили	1,5%	10,9%	9,6%	17,2%
проволока	3,6%	2,6%	1,2%	0,4%
прокат и пластины	2%	49,7%	52,8%	34,9%
фольга	0,7%	5,4%	11,6%	17,4%
трубы и фиттинги	0,1%	2,1%	1,3%	3,1%
строительные конструкции	0,1%	2,8%	6,0%	13,4%

(Источник: UN Comtrade Database, расчеты автора)

При этом ЕС, США и Китай, являющиеся мировыми лидерами по экспорту алюминиевой продукции, являются одновременно и одними из основных импортеров необработанного алюминия из России – в совокупности на них приходится свыше 50% российского экспорта по этой товарной позиции. Таким образом, фактически Россия поставляет алюминий низкого первого передела на переработку в другие страны, а впоследствии оказывается в числе импортеров продукции с высокой добавленной стоимостью, произведенной, в том числе, и из российского сырья.

На основании рассмотренных данных можно сделать вывод о недостаточной эффективности структуры экспорта как черной, так и цветной металлургии России, что проявляется в крайне высокой доле продукции низких переделов и отсутствии признаков позитивных изменений в этой области. Структура российского металлургического экспорта значительно уступает структуре металлургического экспорта других лидеров рынка, на основании чего можно предположить наличие больших упущенных возможностей, связанных с потенциалом ее оптимизации.

Так, моделирование с использованием средних мировых цен на металлы за 2015 год показывает, что снижение доли продуктов 1 и 2 переделов в структуре экспорта российской черной металлургии с одновременным ростом доли проката с покрытиями и проката из специальных сортов стали до 66% от совокупного экспорта проката привело бы к росту доходов от экспорта продукции черной металлургии на 60% при тех же объемах производства первичного металла [Каргин, 2015b]⁴⁸.

Упущенная выгода от неэффективной структуры алюминиевого экспорта оказывается столь же значительной, как и в черной металлургии. При соотношении цен на 2015 год увеличение доли алюминиевого проката до 50% за счет соответствующего уменьшения доли алюминия первого передела соответствует увеличению экспортной выручки примерно на 42%.

Таким образом, товарная структура экспорта российской металлургии в целом схожа со структурой российского экспорта в целом и характеризуется доминированием продукции с низкой добавленной стоимостью. В связи с этим стратегической целью российской металлургии в среднесрочной перспективе следует считать совершенствование товарной структуры экспорта с переходом к преобладанию в ней продукции с высокой добавленной стоимостью, специальных и высокотехнологичных материалов и готовых продуктов.

⁴⁸ Каргин, Е.С. Потенциал расширения экспорта российской металлургии в условиях членства в ВТО [Текст] / Е.С. Каргин // Первые шаги в науку третьего тысячелетия: материалы XI всероссийской научно-практической конференции. – Уфа: РИЦ БашГУ. – 2015. – С. 708-717.

Для количественной оценки экспортного потенциала российской металлургической продукции применим методику, основанную на использовании показателя выявленного конкурентного преимущества. Исходная версия данного показателя была предложена Б. Балассой [Balassa, 1965] и представляла собой отношение доли продукта в экспорте исследуемой страны к доле того же продукта в мировом экспорте⁴⁹. Значение показателя больше 1 свидетельствует о наличии у исследуемой страны относительной специализации в экспорте данного товара, что позволяет говорить о наличии соответствующего конкурентного преимущества.

В то же время при применении такого показателя не учитывается импорт рассматриваемого товара. В действительности страна, имеющая относительно более высокую по сравнению со среднемировой долю товара в экспорте, может иметь столь же и даже более высокую его долю в импорте. В таком случае говорить о наличии явного конкурентного преимущества уже невозможно.

Для учета фактора импорта был предложен модифицированный вариант показателя выявленного конкурентного преимущества [Vollrath, 1991], рассчитываемый по формуле (1):

$$RC = \ln RXA - \ln RMA, \quad (1)$$

где RXA - простой показатель выявленной конкурентоспособности, а RMA – показатель относительной конкурентоспособности по импорту, рассчитываемый как отношение доли импорта продукта в общем объеме импорта исследуемой страны к доле того же продукта в мировом импорте⁵⁰.

Но, в свою очередь, показатель RC также может некорректно отражать конкурентные преимущества. Так, если значение RXA по тому или иному

⁴⁹ Balassa, B. Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage [Text] / B. Balassa // The Manchester School. – 1965. - Vol. 33 - № 2. – P. 99-123.

⁵⁰ Vollrath, T. A Theoretical Evaluation of Alternative Trade Intensity Measures of Revealed Comparative Advantage [Text] / T. Vollrath // Review of World Economics. – 1991. - Vol. 127. - № 2. - P. 265-280.

товару меньше 1, но исследуемая страна импортирует его в крайне незначительном объеме, значение RC окажется больше 0, указывая на наличие конкурентного преимущества.

Таким образом, для получения наиболее достоверной оценки выявленных конкурентных преимуществ автором предлагается применять оба показателя последовательно. На первом этапе будем использовать коэффициент K_1 , равный натуральному логарифму простой показатель выявленной конкурентоспособности для определения товарных групп, относительно успешно продвигаемых на зарубежных рынках. На втором этапе используем коэффициент K_2 , равный модифицированный вариант показателя выявленной конкурентоспособности (RC), чтобы отсеять товарные группы с относительно высокой долей импорта. Положительные значения обоих коэффициентов будут свидетельствовать о наличии высокого потенциала конкурентоспособности российских производителей, проявляющегося как на внутреннем, так и на мировом рынках. В Таблице 3 приведены товарные группы металлургической продукции, по которым хотя бы в один из исследованных годов выявлено конкурентное преимущество по обоим показателям (в случае нулевого или близкого к нулю объема импорта значение $\ln RMA$ принималось равным нулю, соответствующие значения RC отмечены знаком «*»).

Таблица 3

Товарная группа	2006 год		2010 год		2015 год	
	K_1	K_2	K_1	K_2	K_1	K_2
72 – Черные металлы						
7201 - Чугун переделный	2,55	2,55*	2,46	2,46*	2,15	7,33
7202 – Ферросплавы	0,80	0,43	1,28	0,77	1,00	0,26
7203 – Чистое железо	1,73	1,73*	2,45	2,45*	2,59	2,59*
7204 – Лом черных металлов	0,99	3,65	-0,06	-0,06*	0,43	2,79
7207 – Полуфабрикаты стальные	2,12	5,63	2,19	6,91	2,27	7,09
7208 – Прокат горячекатаный	0,78	0,49	0,78	1,01	0,78	1,21
7209 – Прокат плоский шириной более 600 мм без покрытий	0,86	1,39	0,56	2,09	0,62	1,26
7211 – Прокат плоский шириной менее 600 мм без покрытий	0,65	1,96	0,20	1,05	0,08	1,21
7215 – Прутки прочие	1,30	2,50	0,97	2,17	0,84	2,16
7217 – Проволока	0,39	0,55	-0,80	-0,39	-0,28	0,20
7224 – Сталь легированная в слитках	0,9	2,25	0,96	2,87	1,25	4,46

Продолжение таблицы 3

Товарная группа	2006 год		2010 год		2015 год	
	K ₁	K ₂	K ₁	K ₂	K ₁	K ₂
7225 – Прокат из легированной стали шириной более 600 мм	1,03	0,03	0,13	-0,36	-0,51	-0,26
7226 – Прокат из легированной стали шириной менее 600 мм	0,48	2,25	0,62	2,11	0,41	2,26
7228 – Прутки прочие, уголки и профили из легированной стали	0,84	1,23	0,40	1,24	-0,04	0,57
73 – Изделия из черных металлов						
7302 – рельсы	0,93	1,80	0,14	-0,44	0,71	1,47
7305 – трубы диаметром более 406,4 мм	0,34	-1,72	-0,35	-2,03	0,81	1,61
74 – Медь и изделия из нее						
7403 – медь рафинированная	0,34	4,95	0,62	7,55	0,15	5,04
7406 – порошки медные	1,38	4,60	1,62	4,04	0,92	-2,30
7407 – прутки и профили	0,77	2,48	-1,32	-0,97	-0,63	0,72
7408 – проволока	1,48	3,89	0,94	2,91	1,52	3,48
75 – никель и изделия из него						
7502 – никель необработанный	2,76	5,29	2,64	4,28	2,14	3,98
7504 – порошки никелевые	1,44	3,15	1,51	0,60	0,16	-0,43
76 – алюминий и изделия из него						
7601 – алюминий необработанный	1,62	4,15	1,63	6,33	1,43	2,92
7603 – порошки алюминиевые	1,29	3,41	0,76	1,90	1,18	2,47
7605 – проволока алюминиевая	1,16	3,28	0,63	1,48	0,88	2,03

(Источник: UN Comtrade Database, расчеты автора)

В целом, набор товарных групп, по которым имеются выявленные конкурентные преимущества, можно считать относительно устойчивым. Из 19 товарных групп, для которых конкурентное преимущество было выявлено по обоим показателям в 2015 году, для 16 оно отмечалось в 2010 году и для 18 - в 2006 году.

Несмотря на отмеченную ранее нарастающую неэффективность товарной структуры экспорта российской металлургии, по результатам проведенного анализа можно сделать однозначный вывод о сохранении хорошего потенциала для ее совершенствования. Так, из 19 товарных групп, для которых конкурентное преимущество выявлено в 2015 году, только 10 относятся к категории продуктов низкого передела и полуфабрикатов, а 9 – к продукции 3-4 переделов. В том числе выявленное конкурентное преимущество отмечено по ряду продуктов с высокой добавленной стоимостью – прокату из легированных сталей, трубам большого диаметра, железнодорожным рельсам, проволоке из цветных металлов.

Это дает основания предполагать, что снижение торговых барьеров в отношении российской металлургической продукции с высокой добавленной стоимостью может оказать стимулирующее влияние на расширение ее экспорта. Такие торговые барьеры являются следующим вопросом, рассматриваемым в исследовании.

Черные и цветные металлы и изделия из них входят в число товарных групп, в отношении которых в мировой практике применяется наибольшее количество разнообразных торговых барьеров. Это характерно и для российской металлургической продукции, которая является лидером среди российских отраслей по числу применяемых на экспортных рынках торговых барьеров. По информации Минэкономразвития России⁵¹, по состоянию на 1 сентября 2016 года в отношении российской металлургической продукции зарубежными странами применялся 21 торговый барьер, в том числе 9 специальных защитных мер и 12 антидемпинговых пошлин. Также на российскую металлургическую продукцию распространяется действие 3 технических регламентов, которые могут рассматриваться как неявные торговые барьеры. Таким образом, на металлургическую продукцию приходится 37% количественных ограничений, введенных в отношении российской продукции на зарубежных рынках (таблица 4).

Таблица 4

Страна	Товар	Ограничительная мера
Бразилия	Магний металлический	Антидемпинговая пошлина в размере 890,72 долл. США за тонну
Вьетнам	Стальные заготовки из нелегированной и нелегированной стали	Специальная защитная пошлина в размере 22,3%
	Арматура из легированной и нелегированной стали	Специальная защитная пошлина в размере 14,2%

⁵¹ Реестр ограничительных мер приведен на официальном портале внешнеэкономической деятельности <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>

Продолжение таблицы 4

Страна	Товар	Ограничительная мера
ЕС	Бесшовные трубы	Антидемпинговая пошлина в размере от 24,1% до 35,8% в зависимости от производителя
	Сварные нелегированные трубы	Антидемпинговая пошлина в размере от 10,1% до 20,5% в зависимости от производителя
	Чугунные и стальные фиттинги для труб	Антидемпинговая пошлина в размере 23,8%
	Трансформаторная сталь	Антидемпинговая пошлина в размере 21,6%
	Алюминиевая фольга	Антидемпинговая пошлина в размере 12,2%
	Холоднокатаный листовой прокат из легированной и нелегированной стали без покрытий	Антидемпинговая пошлина в размере от 18,7% до 36,1% в зависимости от производителя
Индия	Горячекатаный листовой прокат из легированной и нелегированной стали	Антидемпинговая пошлина в размере 474 долл. США за тонну (в рулонах) и 557 долл. США за тонну (не в рулонах)
	Бесшовные трубы и полые профили из железа	Специальная защитная мера в размере 5%
	Горячекатаный плоский прокат из легированной и нелегированной стали	Специальная защитная мера в размере 18%
Малайзия	Горячекатаный плоский прокат из нелегированной стали	Специальная защитная мера в размере 13,9%
Марокко	Холоднокатаный плоский прокат из легированной и нелегированной стали, с покрытиями и без покрытий	Специальная защитная мера в размере 20%
Мексика	Плоский прокат из легированной и нелегированной стали	Антидемпинговая пошлина в размере от 15% до 36,8% в зависимости от товарной позиции
США	Плоский прокат из нелегированной стали	Антидемпинговая пошлина в размере от 73,59% до 184,56% в зависимости от товарной позиции
	Горячекатаный плоский прокат из нелегированной стали без покрытий	Антидемпинговая пошлина в размере от 24,2% до 35,17%,
Таиланд	Плоский прокат из легированной стали	Специальная защитная мера в размере 41,67%
	Горячекатаный плоский прокат из нелегированной стали без покрытий	Специальная защитная мера в размере 21,13%
	Стальной кабель и трос	Антидемпинговая пошлина в размере 500 долл./т
Украина	Трубы бесшовные обсадные и насосно-компрессорные	Специальная защитная мера в виде квотного ограничения в 13,8 тыс. тонн в год

Также по состоянию на 1 сентября 2016 года в отношении продукции черной и цветной металлургии России ведется целый ряд антидемпинговых и специальных защитных расследований без введения предварительных пошлин. В том числе антидемпинговые и специальные защитные расследования ведутся в отношении стального проката в ЕС, Бразилии, Индии, Мексике, Союзе сотрудничества арабских государств Персидского залива и ЮАР, в отношении стальных прутков – в Индонезии и Малайзии, отношении алюминиевой фольги – в ЕС, отношении медной проволоки – в Турции.

В США применение антидемпинговых мер в отношении толстолистовой стали российского производства приостановлено на основании соглашения, заключенного в 2002 году.

Обилие торговых барьеров в отношении продукции российской черной металлургии продукции, безусловно, оказало существенное влияние на формирование описанной выше неэффективной структуры ее экспорта: из 21 перечисленной антидемпинговой и специальной защитной меры 20 приходится на стальной прокат и готовую продукцию (трубы, проволоку, тросы). В подобных условиях одной из стратегий, избранных российскими предприятиями для обхода торговых барьеров, стала ориентация на экспорт продукции низких переделов как конечным зарубежным покупателям, так и на приобретенные в целевых странах собственные мощности по производству проката, на которых осуществляется переработка экспортируемых из России полуфабрикатов. Несмотря на то, что для конкретной компании эта стратегия может являться очень эффективной, с точки зрения развития металлургической промышленности России и модернизации российской экономики в целом она является явно нежелательной.

Учитывая вышеприведенные данные, в случае успешной реализации предоставляемых присоединением к ВТО возможностей по оспариванию и пересмотру барьеров и ограничительных мер в отношении российской

металлургической продукции в ходе переговоров с торговыми партнерами или при помощи Органа по разрешению споров ВТО, а также при условии реализации соответствующей государственной стратегии развития металлургической отрасли можно ожидать совершенствования товарной структуры экспорта продукции черной металлургии из России в страны дальнего зарубежья, выражающегося в значительном росте доли стального проката и сокращения доли полуфабрикатов.

Следует также отметить, что доминирование антидемпинговых пошлин в структуре торговых барьеров в отношении черной металлургии является общемировой практикой: за период с 1995 по 2012 годы в отношении металлургической продукции было применено 2649 антидемпинговых мер и 288 специальных защитных и компенсационных мер. Это связано, в числе прочего, с особенностями технологических процессов черной металлургии. Производство продукции низких переделов (выплавка чугуна и стали, разлив заготовок) основано на технологиях непрерывного производства, при которых его приостановка либо сопряжена с чрезмерно высокими издержками на подготовку к остановке и последующий перезапуск, либо в принципе не предусмотрена технологией вплоть до истечения нормативного срока службы оборудования. В подобных условиях снижение стоимости продукции в условиях сокращения спроса является экономически обоснованным механизмом минимизации потерь и может рассматриваться как «вынужденный демпинг». В то же время, правила и процедуры ВТО носят общий характер и не учитывают отраслевой специфики, что и предопределяет распространенность антидемпинговых расследований в отношении металлургической продукции.

В сегодняшней ситуации российской металлургии указанный аспект особенно актуален ввиду доминирования в структуре экспорта именно продукции низких переделов (а также, как будет рассмотрено в параграфе 2 данной главы, - доминирования импорта в секторе продукции высоких переделов). Подобная картина в сочетании с высокой долей

экспортоориентированных производственных мощностей (около 40% в черной металлургии⁵²) обуславливает особую зависимость российской металлургии от конъюнктуры мирового рынка и относительно более высокие риски «вынужденного демпинга» по описанному механизму, а, следовательно – и новых антидемпинговых расследований.

Цветная металлургия, в отличие от черной, редко становится объектом применения ограничительных мер, что связано с более высокой концентрацией производства цветных металлов, небольшим количеством стран-производителей, а также многократно меньшими по сравнению с черной металлургией объемами производства, которые легко могут быть перераспределены между рынками в случае сокращения спроса на каком-либо из них.

В отношении российской цветной металлургии действуют только две ограничительные меры, одна из которых является незначительной по воздействию и по состоянию на август 2016 года проходит процедуру пересмотра (3% пошлина на ввоз медной проволоки в Турцию), а другая (антидемпинговая пошлина на поставки магния в Бразилию) не имеет существенного значения в связи с тем, что 71% российского экспорта данной товарной позиции приходится на рынок ЕС, приблизительно в 10 раз превышающий по совокупному импорту магния рынок Бразилии.

Кроме вышеперечисленных типичных для мировой практики ограничительных мер в торговле, российская металлургическая продукция на зарубежных рынках сталкивается с двумя видами специфических торговых барьеров: соглашениями о добровольном ограничении экспорта и энергетические корректировки.

Соглашения о добровольном ограничении экспорта с ЕС и США являлись одним из наиболее серьезных торговых барьеров для российской металлургии. Они представляют собой введенные в обмен на прекращение

⁵² Стратегия развития черной металлургии России на 2014-2020 годы, утв. приказом Минпромторга РФ от 05.05.2014 № 839.

антидемпинговых расследований квотные ограничения на экспорт продукции черной металлургии, которые действуют в США до настоящего времени, а до момента присоединения России к ВТО действовавшие и в ЕС. Эти ограничения были введены в США в 1999 года, а в ЕС с 2000 года и оказали серьезное негативное воздействие на российских экспортеров.

Введение подобных дискриминационных ограничений в отношении российской металлургии можно объяснить, в том числе и пассивной позицией как самих производителей, так и государства. Фактически подписание соглашений о добровольном ограничении экспорта, приведших к его сокращению на 90% по ущербу для доступа на соответствующие рынки сопоставимо с введением антидемпинговых пошлин заградительного уровня. При этом российская сторона предпочла не отстаивать свою позицию, а достаточно быстро согласиться на подписание соглашения.

Следует отметить, что соглашения об ограничении экспорта напрямую запрещены правилами ВТО (ст. 11 Соглашения о специальных защитных мерах). По этой причине соглашение об ограничении экспорта с ЕС было отменено с момента присоединения России к ВТО, а соглашение с США, хотя и продолжает действовать, может быть отменено в любой момент. При этом в случае возобновления антидемпинговых расследований, которые были приостановлены по условиям этих соглашений, Россия сможет отстаивать свои интересы и оспаривать результаты расследований уже как член ВТО, опираясь на правила организации.

Важнейшей мерой по защите российских производителей и экспортеров металлургической продукции является оспаривание в Органе по разрешению споров ВТО практики использования ЕС так называемых «энергокорректировок». Она предусматривает расчет демпинговой маржи в ходе антидемпинговых расследований с использованием не фактических производственных издержек российских предприятий, а синтетических показателей издержек, определяемых с использованием тарифов на электроэнергию, применяющихся в ЕС, а не в России.

Обоснование подобного подхода со стороны ЕС строится на следующих особенностях расчета цены сопоставимого товара при проведении антидемпинговых расследований, изложенных в постановлении (регламенте) Европейского Союза № 1225/2009⁵³.

Пунктом 2.2.1.1 Соглашения о применении статьи VI ГАТТ установлено, что при расчете себестоимости товара, в отношении которого проводится антидемпинговое расследование, используются сведения, содержащиеся в отчетности производителя (экспортера), формируемой в соответствии с принятыми стандартами бухгалтерской отчетности.

Однако пунктом 2(5) постановления ЕС № 1225/2009 установлено, что сведения о себестоимости, содержащиеся в отчетности производителей, могут быть скорректированы на основе информации о параметрах других производителей в той же стране (что может считаться допустимым) либо, если такая информация по каким-либо причинам не может быть использована – на основании информации с других репрезентативных рынков».

Таким образом, постановление ЕС № 1225/2009 фактически дает право уполномоченным органам ЕС не учитывать фактические данные о себестоимости экспортируемой из России в ЕС энергоемкой продукции на том основании, что все российские производители находятся в более благоприятных условиях с точки зрения цен на энергоносители, в связи с чем информация об их издержках «нерепрезентативна» и следует ориентироваться на издержки аналогичных производителей «на репрезентативных рынках».

В результате, в ряде антидемпинговых расследованиях, в том числе в отношении стальных труб и проката, ЕС указывает на «нерыночный» характер внутрироссийских цен на электроэнергию и энергоносители как «искусственно или ненормально занижаемых» или «не соответствующих

⁵³ Council Regulation (EC) № 1225/2009 of 30.11.2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community [Electronic resource] / URL: trade.ec.europa.eu/doclib/html/146035.htm (access date: 12.02.2014).

ценам мирового рынка или ценам на других сопоставимых рынках». На этом основании, руководствуясь постановлением № 1225/2009, ЕС при проведении расследований и расчете себестоимости продукции для вычисления демпинговой маржи ориентируется не на внутрироссийские цены на энергоресурсы, а на цены «репрезентативных рынков», как правило – рынка ЕС.

Энергокорректировки являются не только одним из наиболее ярких примеров дискриминации в современной практике международной торговли в развитых странах. Их применение можно рассматривать как действие, подрывающее фундаментальные основы международного разделения труда и международной торговли. Поскольку Россия избыточно обеспечена энергетическими ресурсами (особенно природным газом), она по понятным причинам имеет более низкую стоимость таких ресурсов на внутреннем рынке, а, следовательно – и более низкую себестоимость выработки электроэнергии в сравнении со странами, сталкивающимися с дефицитом собственных энергетических ресурсов, особенно с теми странами, которые сами импортируют энергетические ресурсы из России. Благодаря этому российские энергоемкие производства получают естественное конкурентное преимущество по издержкам по сравнению с производителями из ЕС, что и стало причиной успешного проникновения российских энергоемких товаров на европейский рынок, что, в конечном итоге, и послужило поводом для введения всевозможных торговых барьеров. Черная и цветная металлургия являются одними из основных объектов отрицательного воздействия энергокорректировок, поскольку доля электроэнергии в структуре себестоимости стали составляет до 8%, в производстве алюминия – до 30%.

Как отмечают Макаров и Митрова [Макаров, Митрова, 2013], значимость данного фактора в течение последних лет снизилась по причине роста российских тарифов на электроэнергию, составившего за период 2003-

2013 гг. около 200%⁵⁴. Однако в случае, если политика государства в области регулирования энергетического сектора будет изменена в целях его использования как инструмента повышения глобальной конкурентоспособности российской экономики за счет ограничения тарифов на электроэнергию и энергоносители, масштабы негативного воздействия энергокорректировок на российских экспортеров могут существенно вырасти.

Россия выступила инициатором процедуры оспаривания применения энергокорректировок в Органе по разрешению споров ВТО в декабре 2013 года. В июне 2014 года были проведены консультации с ЕС, которые закончились безрезультатно, в результате чего в июле 2014 Россия инициировала созыв панели арбитров, которая была сформирована, однако до настоящего времени еще не приняла решения. Спор об энергокорректировках вызвал интерес у других крупных участников международной торговли: желание участвовать в нем в качестве третьей стороны изъявили Китай, США, Австралия, Канада и некоторые другие стран. В мае 2015 года Россией была направлена еще одна жалоба об оспаривании энергокорректировок в связи с продлением применяемых на их основании импортных пошлин на нитрат аммония. После безуспешных консультаций по новой жалобе Россия в ноябре 2016 года запросила формирование панели арбитров для рассмотрения спора.

Ситуация с оспариванием применения энергокорректировок со стороны ЕС стала наглядным примером того, что доступ к процедурам ВТО по разрешению споров оказался необходимым условием для оказания реального противодействия использованию данной меры, что доказывает целесообразность присоединения России к ВТО с этой точки зрения. В то же время, то обстоятельство, что подача иска в Орган по разрешению споров состоялась лишь спустя 1,5 года с момента присоединения к ВТО, указывает

⁵⁴ Макаров, А.А. Влияние роста цен на газ и электроэнергию на развитие экономики России [Текст] / А.А. Макаров, Т.А. Митрова. – М: ИНЭИ РАН, 2013. – 35 с.

на, по-видимому, недостаточно активную деятельность российской стороны по защите интересов национальных производителей, в том числе - об отсутствии детальной программы мероприятий по их защите на момент присоединения к ВТО.

Необходимо отметить, что аналогичный по природе спор был рассмотрен Органом по разрешению споров ВТО в 2017 году, и он касался антитемпинговых пошлин, введенных ЕС в отношении биодизеля из Аргентины. В этом споре Аргентина обжаловала применение ЕС повышающей корректировки к внутренним аргентинским ценам на соевые бобы, которые являются сырьем для производства биодизеля. В свою очередь, ЕС обосновывал применение корректировки искажающим влиянием на внутренние цены экспортных пошлин Аргентины на соевые бобы.

В марте 2016 года Орган по разрешению споров пришел к решению о несоответствии указанной корректировки пункту 2.2.1.1 Соглашения о применении статьи VI ГАТТ, которое было подтверждено в апелляционной инстанции в октябре 2016 года.

В связи с этим решением ЕС издал постановление от 18 сентября 2017 г. № 2017/1578, уточняющее значения антидемпинговых пошлин для биодизеля из Аргентины и Индонезии (которая подала индентичную жалобу в Орган по разрешению споров) с учетом исключения корректировки.

С одной стороны, данный прецедент может рассматриваться как положительный для перспектив России в споре по энергокорректировкам, который может считаться аналогичным.

С другой стороны, необходимо отметить, что ЕС не отменил сам подход к расчету антидемпинговых пошлин, предусматривающий применение корректировок к фактическим издержкам, а адресно приостановил применение подобной меры в отношении конкретного товара из конкретных стран.

При этом природа корректировок в случае биодизеля из Аргентины и стального проката из России различна: в первом случае они обосновывались

влиянием экспортных пошлин на сырье, а во втором – подозрениями в проведении государством политики скрытого регулирования цен на внутреннем рынке.

Таким образом, вопрос об энергокорректировках является достаточно сложным, несмотря на имеющуюся аналогичную практику. При этом нельзя не учитывать и возможное влияние на результат рассмотрения спора политических факторов. А, учитывая, что энергокорректировки не были отменены с момента присоединения России к ВТО (по аналогии с соглашением о добровольном ограничении экспорта в ЕС стального проката), можно предполагать, что ЕС имеет детально проработанную позицию, обосновывающую правомерность их применения. Нельзя исключить и возможность того, что в случае, если вопрос об энергокорректировках будет решен в пользу России, ЕС может предпринять попытку введения новых аналогичных мер (к примеру, «газовых корректировок»), оспорить которые с учетом созданного прецедента будет существенно проще технически, однако соответствующая процедура займет не менее продолжительное время [Каргин, 2015b]⁵⁵.

С другой стороны, в случае, если России не удастся оспорить применение энергокорректировок со стороны ЕС, это повлечет за собой целый ряд существенных негативных последствий. Во-первых, признание такой меры правомерной для ЕС будет означать возможность ее применения в отношении России и другими стран, заинтересованных в применении барьеров для доступа российской продукции на свои рынки. А во-вторых, такое решение будет фактически означать возможность применения энергокорректировок в отношении всех стран, которые избыточно обеспечены энергоресурсами и имеют на своем внутреннем рынке цены на такие ресурсы ниже мировых.

⁵⁵ Каргин, Е.С. Потенциал расширения экспорта российской металлургии в условиях членства в ВТО [Текст] / Е.С. Каргин // Первые шаги в науку третьего тысячелетия: материалы XI всероссийской научно-практической конференции. – Уфа: РИЦ БашГУ. – 2015. – С. 708-717.

В более широком контексте, решение Органа по разрешению споров в пользу ЕС по вопросу энергокорректировок открывает возможность применять соответствующий порядок проведения антидемпинговых расследований и применять искусственные оценки стоимости других промежуточных товаров и факторов производства. Так, например, вслед за энергокорректировками могут появиться, например, «трудовые корректировки» в отношении стран, имеющих сравнительно более низкий уровень оплаты труда. Это особенно актуально в контексте озвученных планов нового президента США Д. Трампа проводить протекционистскую политику в отношении товаров из Юго-Восточной Азии.

Таким образом, признание правомерности энергокорректировок имеет потенциально далеко идущие и весьма неблагоприятные последствия для международной торговли. Представляется целесообразным российской делегации в ВТО обратить на это особое внимание в ходе рассмотрения спора.

Далее будут рассмотрены позиции и перспективы российской металлургии на основных экспортных рынках.

Одним из наиболее важных для российской металлургии экспортных рынков является рынок ЕС. В 2004-2015 гг. его доля в общем объеме экспорта металлургической продукции составляла в среднем 30% и с поправкой на небольшие колебания оставалась стабильной. Отдельно стоит отметить большую долю ЕС в экспорте из России стального проката, которая в 2014 г. достигла 60%.

Однако структура экспорта российской металлургической продукции в ЕС является столь же несовершенной, как и в целом по всем географическим направлениям в совокупности. В ней также доминируют продукты низкого передела (чугун и полуфабрикаты), доля которых в совокупности за период 2004-2014 гг. увеличилась с 54% до 61%, в то время как доля стального проката с покрытиями, специальных, нержавеющей и легированных сократилась с 8 до 5%. Весомую роль в формировании такой структуры

экспорта сыграли и рассмотренные ранее торговые барьеры, которые вынудили российских производителей адаптироваться к ним за счет перехода к экспорту полуфабрикатов, в том числе для дальнейшей перекачки на приобретенных в ЕС мощностях.

В то же время, поскольку ЕС является одним из крупнейших мировых рынков металлургической продукции, возможности расширения российского присутствия на нем и оптимизации товарной структуры экспорта металлургической продукции в ЕС представляют особый интерес. Основные характеристики экспорта продукции черной металлургии из России в ЕС (объемы экспорта, доля ЕС в российском экспорте и доля России в импорте ЕС, основные конкуренты России на рынке ЕС) в разрезе основных товарных групп металлургической продукции приведены в Таблице 5.

Таблица 5

Товарная позиция	Объем экспорта из России в ЕС, тыс. тонн	Доля ЕС в российском экспорте по позиции	Доля России в импорте ЕС по позиции	Основные конкуренты России по позиции
чугун и полуфабрикаты	4 736	22,6%	30,6%	Украина, Бразилия, ЮАР
прокат стальной	2 477	29,7%	17,1%	Китай, Корея, Индия, Украина
- легированный	178	25,1%	18,2%	Китай, Корея, Турция
- нержавеющей	0,4	5,5%	<0,1%	Китай, Корея, США
- с нанесенным покрытием	19	4,1%	0,5%	Китай, Корея, Индия
прутки, уголки и профили	670	19,7%	13,5%	Турция, Украина
- из легированной стали	274	34,6%	25,9%	Китай, Швейцария
- из нержавеющей стали	0	-	0%	Индия, Корея, Япония
рельсы и металлоконструкции	19	3,8%	1,7%	Китай, Турция, Корея
трубы и фиттинги для труб	340	20,8%	11,7%	Китай, Украина, Турция
прочие изделия	36	34,9%	2,1%	Китай, Индия, Турция

(Источник: UN Comtrade Database, расчеты автора)

Как можно увидеть из приведенных данных, основными позициями, по которым возможно увеличение объемов экспорта являются прокат с нанесенными покрытиями, трубы, прокат из нержавеющей стали, и строительные металлоконструкции. Конкурентами российских производителей по данным товарным группам являются Китай, Турция и Республика Корея, что дает основания ожидать острой ценовой конкуренции, требующей реализации соответствующей стратегии производства, предполагающей минимизацию издержек. Возможности российской металлургии по реализации подобной стратегии с точки зрения имеющихся конкурентных преимуществ будут рассмотрены в третьей главе, однако, безусловно, необходимым для нее является успешное противодействие как прямым (антидемпинговые расследования), так и косвенным (энергокорректировки) торговым барьерам для российской продукции, применяемым в ЕС.

Можно отметить, что отмена соглашения с ЕС о добровольном ограничении экспорта и появление у России доступа к процедуре разрешения споров ВТО для обжалования дискриминационных подходов в антидемпинговых расследованиях создает необходимые условия для развития экспорта металлургической продукции в ЕС и качественного улучшения его структуры с переходом от преобладания к полуфабрикатов к преобладанию стального проката, а в дальнейшем – и продукции более высоких переделов. Однако то, насколько успешно появившаяся возможность будет реализована, зависит как от активной позиции государства в области торговых переговоров и защиты национальных производителей, так и от способности и желания самих российских производителей воспользоваться такой возможностью. При этом, учитывая, что для этого понадобится масштабная трансформация бизнес-процессов и большие инвестиции в развитие производственных мощностей в России, именно второй аспект представляется определяющим.

Нельзя исключать и того, что с началом активного расширения российского экспорта проката со стороны ЕС будет возобновлено антидемпинговое расследование, условием приостановки которого и стало соглашение о добровольном ограничении экспорта, а также предъявлены иные претензии к российским производителям стали с целью введения компенсационных пошлин. Так, к примеру, в 1999 году со стороны ЕС была предпринята попытка обвинить российских металлургов в получении косвенных субсидий от государства через экспортные пошлины на лом черных металлов, мотивируя это тем, что наличие таких пошлин снижает стоимость лом на внутреннем рынке, а, следовательно – и себестоимость производства стали при его переплавке. Несмотря на то, что в том случае доказать наличие субсидии не удалось, данный прецедент показывает готовность ЕС активно защищать свой рынок с использованием самых разных подходов, а с учетом существенно усложнившейся внешнеполитической обстановки не могут не возникать опасения предвзятости расследования в отношении российских производителей.

Относительно рынка США можно отметить, что он длительное время не является значимым для российской металлургии. Доля США в экспорте в последние 10 лет составляла около 4%, а квоты на экспорт проката в последние годы не заполнялись. Основные характеристики экспорта продукции черной металлургии из России в ЕС приведены в Таблице 6.

Таблица 6

Товарная позиция	Объем экспорта из России в США, тыс. тонн	Доля США в российском экспорте по позиции	Доля России в импорте США по позиции	Основные конкуренты России по позиции
чугун и полуфабрикаты	3279	15,8%	26,1%	Бразилия, Украина, ЮАР
прокат стальной	120	1,3%	0,8%	Канада, Корея, Мексика
- легированный	27	2,4%	1,7%	Канада, Япония, Германия
- нержавеющей	0	0%	0	Мексика, Италия, Китай

Продолжение таблицы 6

Товарная позиция	Объем экспорта из России в США, тыс. тонн	Доля США в российском экспорте по позиции	Доля России в импорте США по позиции	Основные конкуренты России по позиции
- с нанесенным покрытием	2,3	0,4%	<0,1%	Канада, Корея, Китай
прутки, уголки и профили	38	1%	0,6%	Турция, Мексика, Канада
- из легированной стали	1,9	0,2%	0,1%	Китай, Япония, Канада
- из нержавеющей стали	0	0	0	Великобритания, Франция
рельсы и металлоконструкции	19	3,8%	0,9%	Китай, Мексика, Канада
трубы и фиттинги для труб	340	27%	4,7%	Корея, Канада, Мексика
прочие изделия	36	30%	2,7%	Китай, Индия, Мексика

(Источник: UN Comtrade Database, расчеты автора)

В структуре импорта продукции черной металлургии США можно отметить выраженную ориентацию на торговлю с ближайшими странами: на долю Канады, Мексики и Бразилии приходится более 30% от общего объема импорта по товарной группе HS72, а на долю Канады и Мексики – 23% импорта стального проката, труб и фиттингов.

В свою очередь, в части товарных позиций, наиболее перспективных для расширения российского экспорта с точки зрения совершенствования его товарной структуры внешней (трубы, прокат с покрытиями, легированные и нержавеющей стали), отмечается большой потенциал наращивания присутствия на рынке ЕС, который обладает большей емкостью, чем рынок США.

С учетом этих особенностей, а также удаленности американского рынка от России, ориентация на рынок США в стратегической перспективе представляется нецелесообразной для российских производителей черных металлов. Одним из признаков этого может служить и неполное

использование в последние годы квот на экспорт проката в США по соглашению о добровольном ограничении экспорта.

Следует отметить, что для выхода на рынок США российские металлургические компании в 2000-х годах использовали покупку сталеплавильных и прокатных мощностей на территории США. Такую стратегию использовали «Северсталь» и «Евраз Групп», первая из которых приобрела 5 заводов с основной специализацией на производстве проката для автомобилестроения, а вторая – 7 заводов с основной специализацией на производстве труб и рельсов. Однако в связи со снижением объемов производства в отраслях-потребителях металла в США (в первую очередь – в автомобилестроении) после финансово-экономического кризиса 2008 г. производственные мощности американской металлургии оказались избыточными, а ряд предприятий, в том числе и приобретенных российскими компаниями, перешли в разряд убыточных. В результате к 2014 году «Северсталь» продала все свои заводы на территории США, а «Евраз Групп» - 2 завода.

Помимо ЕС и США антидемпинговые пошлины в отношении российской металлургической продукции введены на рынках Таиланда, Мексики и Индонезии. Однако все они отличаются относительно небольшим объемом (составляющим около 50% экспорта соответствующих продуктов из России) и сильно выраженную страновую структуру, характеризующуюся высокой (около 2/3 импорта стального проката) долей соседних стран. Поскольку такие соседние страны (Китай, Корея и Япония для Таиланда и Индонезии, США для Мексики) входят в число ведущих мировых производителей стального проката, возможности значительного увеличения российского экспорта в эти страны представляются невысокими даже при условии успешного оспаривания ограничительных мер.

В то же время, в качестве перспективного рынка для увеличения экспорта стального проката из России можно особо отметить Турцию.

Она занимает третье место в мире по импорту горячекатаного стального листа и входит число десяти стран, лидирующих по импорту проката с защитными покрытиями и проката из легированной стали. На турецком рынке горячекатаного листа Россия уже сейчас занимает второе место и имеет долю около 20%, уступая Украине, которая закономерно утрачивает позиции на металлургическом рынке по причине политического и экономического кризиса, а также нестабильности в основных промышленных районах юго-востока страны. В свою очередь, турецкий импорт проката с защитными покрытиями характеризуется высокой степенью географической дифференциации (только 4 страны имеют доли на нем около 10%, а доли прочих стран составляют 2-5%), причем, несмотря на большой объем турецкого рынка на нем традиционно слабы позиции ведущих мировых экспортеров проката с покрытиями – Китая, Кореи и Японии, а около 60% импорта приходится на страны ЕС, с которыми Россия может успешно конкурировать по издержкам.

Стоит отметить, что одно только замещение поставок горячекатаного проката из Украины и занятие 10% турецкого рынка проката с защитными покрытиями позволили бы Россия увеличить экспорт этих продуктов на величину около 20% с дальнейшим потенциалом роста. Существенным фактором является и то, что Турция, в отличие от ЕС, не злоупотребляет дискриминационными ограничениями в отношении российской продукции и скрытым протекционизмом (примером чего могут служить рассмотренные выше энергокорректировки), имеет хороший опыт торговых отношений с Россией, а также достаточно умеренный уровень тарифной защиты металлургического рынка (так, турецкие ввозные пошлины на стальной прокат составляют 7,5-9%, хотя конечный уровень связывания для Турции по ним составляет 25-30%) [Каргин, 2015b]⁵⁶.

⁵⁶ Каргин, Е.С. Потенциал расширения экспорта российской металлургии в условиях членства в ВТО [Текст] / Е.С. Каргин // Первые шаги в науку третьего тысячелетия: материалы XI всероссийской научно-практической конференции. – Уфа: РИЦ БашГУ. – 2015. – С. 708-717.

Однако, невзирая на указанный потенциал, который можно было бы использовать и до присоединения к ВТО ввиду отсутствия специфических ограничений со стороны Турции, которые нужно было бы оспаривать, на сегодняшний день структура экспорта металлургической продукции из России в Турцию имеет явно выраженную сырьевую специализацию, характеризующуюся доминированием железного лома и полуфабрикатов, что влечет за собой как упущенную выгоду от нереализованной возможности расширения экспорта продуктов более высоких переделов, так и сокращает ресурсную базу российской металлургии из-за больших объемов экспорта лома, что будет рассмотрено в параграфе 3 данной главы.

При оценке потенциального влияние сокращения торговых барьеров для продвижения российской продукции на зарубежные рынки, следует учитывать ряд существенных обстоятельств, имеющих большое значение как для металлургии, так и для анализа последствий присоединения России к ВТО на экономику страны в целом.

Даже в случае существенного улучшения условий доступа российской продукции на зарубежные рынки (например, отмены всех ограничительных мер против российской металлургии), можно будет однозначно говорить лишь о возникновении потенциала для наращивания экспорта. Практическая же реализация этого потенциала будут обусловлена конкурентоспособностью российских предприятий и российской продукции на соответствующих рынках, которая определяется уже соотношением внутренних факторов конкурентоспособности в России и других стран, а не только и не столько торговой политикой. Особое значение это обстоятельство имеет с учетом снижения темпов роста мировой экономики, которое влечет за собой сокращение инвестиций в основные фонды, а, следовательно - и снижение спроса на металлы, усиливающее конкуренцию между их производителями на мировом рынке. Динамика факторов конкурентоспособности российской металлургии во взаимосвязи с ее экспортным и импортозамещающим

потенциалом, а также возможности и риски, связанные с присоединением к ВТО, будут рассмотрены в параграфе 3 данной главы.

Вторым важнейшим обстоятельством, которое нельзя обойти вниманием, является высокая загрузка производственных мощностей металлургических предприятий России, составляющая в настоящий момент в среднем 81-83%⁵⁷. Это не позволяет в короткие сроки использовать возникшие возможности и нарастить объемы экспорта проката. Дополнительным негативным фактором является и высокая степень износа основных фондов металлургической промышленности, что влечет за собой необходимость крупных инвестиций в модернизацию производства. При этом осуществление подобных крупных проектов требует доступных инвестиционных ресурсов, что в российских условиях может стать препятствием даже для крупных компаний. Хотя после кризиса 2008 года российская металлургия восстановила объемы производства и экспорта, показатели средней рентабельности отрасли остаются значительно ниже докризисных и сопоставимы со средним уровнем ставок по долгосрочным кредитам на российском рынке. В совокупности это ограничивает и собственные средства компаний, и доступ к рынку заемных средств.

В то же время, острая потребность в модернизации и замене устаревшего оборудования может сыграть на руку российской металлургии в вопросе получения государственной поддержки развития производства в условиях членства в ВТО. Несмотря на то, что в соответствии с Соглашением о субсидиях и компенсационных мерах предоставление субсидий производителям (в том числе на техническое перевооружение) может служить основанием для введения компенсационных пошлин, статья 8.2(с) данного соглашения выводит из-под потенциального применения компенсационных мер такое субсидирование в размере до 20%, если оно реализуется в целях адаптации предприятий к ужесточившимся экологическим стандартам. С учетом того, что для металлургической отрасли

⁵⁷ Стратегия развития черной металлургии России на 2014-2020 годы

повышение экологических стандартов и повышение эффективности производства тесно взаимосвязаны, становится возможным использование предоставленной статьей 8.2(с) Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах возможности при условии координации работы государственных органов и металлургических предприятий при разработке соответствующих мер.

Также необходимо отметить долгосрочную устойчивость структуры российского экспорта металлургической продукции, характеризующейся преобладанием продукции низких переделов (особенно полуфабрикатов) и лома. Это отражает, в том числе, и совокупность факторов, неблагоприятно влияющих на инвестиции в модернизацию производства, которая могла бы изменить место России в международном разделении труда. Среди таких факторов можно выделить как объективные (низкая доступность финансовых ресурсов), так и субъективные (противоречия между задачами среднесрочной максимизации доходов собственника и долгосрочными целями стратегического развития отрасли, отсутствие стимулов у собственников предприятий к инвестициям модернизацию производства).

В пользу последнего соображения говорит и то, что отдельные крупнейшие металлургические предприятия имеют достаточные финансовые ресурсы для осуществления крупных инвестиционных проектов, однако не всегда используют их для инвестиций в расширение производства продукции с высокой добавленной стоимостью, а зачастую распределяют значительную долю доходов между акционерами. Это наглядно видно по отдельным показателям финансовой отчетности некоторых компаний по итогам 2015 года, приведенных в Таблице 7:

Таблица 7.

млн. долларов США

Компания	Чистая прибыль	Денежные средства на балансе	Объявленные дивиденды	Инвестиции в основной капитал	Отношение дивидендов к инвестициям
ПАО «НЛМК»	968	343	597	595	100%

Продолжение таблицы 7.

Компания	Чистая прибыль	Денежные средства на балансе	Объявленные дивиденды	Инвестиции в основной капитал	Отношение дивидендов к инвестициям
ПАО «Северсталь»	603	1647	752	412	182%
ПАО «ОК Русал»	558	508	250	510	49%
ПАО «ММК»	421	369	99	348	28,4%
АО «ХК Металлоинвест»	217	423	519	416	124,7%

(Источники: аудированная финансовая отчетность компаний по МСФО за 2015 год)

Безусловно, для компаний, имеющих показатели, подобные приведенным выше, первоочередным направлением государственной политики в области обеспечения условий для инвестиций должно стать не субсидирование, а противодействие выводу капитала в форме дивидендов (в особенности – за рубеж) в ущерб инвестициям в развитие предприятий. Одним из путей реализации данного направления может служить введение налога с акционерных обществ на выплачиваемые дивиденды, в первую очередь – уплачиваемых в пользу иностранных юридических лиц. В том числе целесообразно рассмотреть вопрос о прогрессивной шкале такого налога, обеспечивающей баланс интересов акционеров и стратегических целей развития производства. В то же время, этот вопрос требует отдельного анализа и выходит за рамки данного исследования.

2.2 Влияние присоединения к ВТО на импорт металлургической продукции

Динамика импорта металлургической продукции в Россию в течение последних 10 лет принципиально отличается от динамики ее экспорта.

В случае экспорта в докризисный период наблюдался медленный рост объема по основной товарной позиции – полуфабрикатам – при относительной стабильности с тенденцией к снижению по остальным позициям. В 2009 году произошел достаточно умеренный спад объема

экспорта полуфабрикатов при одновременном приросте объема поставок проката (без покрытий), что могло бы рассматриваться как позитивный признак структурных изменений в экспорте, однако в посткризисный период начался продолжающийся до настоящего момента спад экспорта проката при нестабильной динамике экспорта полуфабрикатов.

В динамике импорта наблюдается быстрый рост его объемов в докризисный период (в особенности в части прутков, профилей и проката с защитными покрытиями), существенный спад вследствие мирового кризиса, 2008 года, составивший в целом по металлургической продукции 50-55%, а по некоторым товарным позициям и более, который с 2010 года сменился уверенным восстановлением, перешедшим в превышение докризисных объемов по целому ряду товарных позиций. В том числе к 2014 году по сравнению с 2007 годом импорт проката с защитными покрытиями увеличился на 38%, импорт прутков – на 33%, импорт проката из нержавеющей стали – на 51%.

В целом за период с 2004 по 2013 год увеличение объемов импорта продукции черной металлургии составило 78%, в том числе в части обычного проката – 34%, проката с защитными покрытиями – 209%, уголков и профилей – 79%, прутков – 336%, проката из нержавеющей стали – 194%.

Однако в 2014-2015 гг. в связи с замедлением экономического роста и падением внутреннего спроса на металлургическую продукцию объемы ее импорта по большинству товарных позиций вернулись к уровням 2008-2009 годов.

Особенности соотношения динамики экспорта и импорта хорошо видны по значениям отношения их объемов, приведенным Таблице 8.

Таблица 8

Товарная позиция	2004	2007	2009	2013	2014
Черные металлы (HS 72)	9,94	5,34	9,68	5,05	8,11
Прокат без покрытия	10,51	5,29	9,81	5,68	8,04
Прокат с покрытием	0,94	0,33	0,49	0,28	0,41
Прутки	3,56	0,79	6,17	0,75	3,21
Уголки и профили	1,49	0,65	1,47	0,57	1,04
Прокат из нержавеющей стали	0,13	0,06	0,04	0,03	0,03

Продолжение таблицы 8

Товарная позиция	2004	2007	2009	2013	2014
Прокат из легированной стали	2,03	1,04	0,66	1,77	2,69
Изделия из черных металлов (HS 73)	1,5	0,75	1,72	1,02	2,00
Строительные конструкции	0,56	0,23	0,23	0,3	1,29
Рельсы	25,5	7,84	27,01	1,11	14,57
Трубы	1,33	0,8	2,45	1,79	2,98
Прочие изделия	1,86	0,74	0,57	0,46	0,79

(Источник: UN Comtrade Database, расчеты автора)

Товарная структура российского импорта металлургической продукции также противоположна экспорту и демонстрирует явное доминирование продукции высоких переделов, что отражено в Таблице 9:

Таблица 9

Товарная позиция	Доля в общем объеме импорта товарных групп 72 и 73			Основные поставщики
	2004	2008	2015	
чугун и полуфабрикаты	12,6%	7,6%	6,1%	Украина, Казахстан
прокат стальной	37,7%	43,4%	52,3%	Украина, Китай, Корея
- легированный	7,3%	7,9%	6,8%	Украина
- нержавеющей	1%	1,9%	3,4%	Финляндия, Индия, ЮАР
- с нанесенным покрытием	11,2%	18%	23,5%	Китай, Корея
прутки, уголки и профили	22,1%	21,2%	23,2%	Украина, Белоруссия
- из легированной стали	1,7%	2,3%	1%	Украина
- из нержавеющей стали	<0,1%	<0,1%	<0,1%	-
рельсы и металлоконструкции	4,5%	9,2%	4,7%	Япония, Китай
трубы и фиттинги для труб	21,1%	14,9%	9%	Украина, Китай
прочие изделия	1,8%	3,4%	4,6%	Китай, Украина

(Источник: UN Comtrade Database, расчеты автора)

При этом если в натуральных показателях объем экспорта черных металлов и изделий из них все еще превосходит импорт даже без учета падения объемов импорта в 2014-2015 годах, то в стоимостном выражении проявляется намного менее благоприятная тенденция. За период с 2004 по 2015 годы коэффициент покрытия импорта экспортом в российской черной

металлургии сократился почти в 2 раза – с 4,53 до 2,37 за счет опережающего роста импорта и снижения мировых цен на металлы в последние два года, затронувшее, в первую очередь, доминирующую в российском экспорте продукцию с низкой добавленной стоимостью.

Существенное увеличение импорта металлургической продукции, сопровождающееся отсутствием позитивных изменений в товарной структуре ее экспорта, а, следовательно - сохранением неэффективной модели внешней торговли металлургической продукцией, характеризующейся преобладанием сырья и полуфабрикаты в экспорте и продукция их переработки с высокой добавленной стоимостью – в импорте, привело к значительному снижению роли металлургии как отрасли, обеспечивающей положительный торговый баланс российской экономики, и инструмента диверсификации экспорта. Восстановление после кризиса 2008 года обернулось для российской металлургии не столько укреплением позиций на экспортных рынках и реализацией возможностей в сфере импортозамещения, сколько потерей позиций на российском рынке по причине увеличения объемов импорта.

В связи с этим меры торговой политики приобретают особое значение в решения задачи повышения конкурентоспособности российских производителей на внутреннем рынке по сравнению с импортной продукцией.

С точки зрения импортозамещения как направления развития национальной промышленности, наиболее важными являются товарные позиции, сочетающие два условия: достаточно большую долю импорта во внутреннем потреблении (обуславливающую возможность импортозамещения), и достаточно высокое отношение импорта к производству (определяющее потенциальную роль импортозамещения как фактора развития отрасли). Если принять минимальные значения обоих указанных критериев за 10%, мы получим следующие наиболее

перспективные для импортозамещения товарные позиции металлургической продукции, приведенные в Таблице 10:

Таблица 10

	Отношение импорта к потреблению	Отношение импорта к производству
Листовой стальной прокат с покрытиями	27,8%	34,7%
Сортовой прокат (уголки, прутки, профили)	14,3%	13,8%
Стальные металлоконструкции	10,4%	11,3%
Прокат и изделия из нержавеющей стали	64,5%	171%
Алюминиевый прокат (профили, плиты, фольга)	38,8%	28,6%

(Источники: UN Comtrade Database, Минпромторг России, расчеты автора)

Рост объемов импорта проката с покрытиями вызван стабильным увеличением его потребления в сочетании с дефицитом российских мощностей по его производству и активной экспортной политикой китайских производителей, увеличивших свою долю в российском импорте проката с покрытиями до 68% к 2010 году. С июля 2012 года в отношении проката с полимерным покрытием из Китая были введены антидемпинговые пошлины, которые привели к сокращению объемов его импорта на 26%, что, однако, было компенсировано ростом поставок из Южной Кореи и Турции.

Рост импорта сортового проката строительного назначения, в отличие от ситуации на рынке проката с покрытиями, наблюдается в условиях избыточности производственных мощностей на российских предприятиях. На 2014 год избыток мощностей по выпуску сортового проката составлял 4,9 млн. тонн в год, что составляет около 32% от совокупной мощности по его производству и 45% от видимого потребления. Одновременно на российских предприятиях запланирована реализация до 2020 года проектов по созданию новых мощностей производства сортового проката объемом 7,7 млн. тонн в год, в то время как увеличение внутреннего потребления за тот же период прогнозируется на уровне 2 млн. тонн. Несмотря на то, что основным

экспортером сортового проката в Россию являлась Украина, объем поставок со стороны которой после резкого роста в 2010-2014 годах (в 3,7 раза, в том числе по строительной арматуре – в 10 раз) в 2015 году вернулся к уровню 2010 года в связи с глубоким кризисом в украинской экономике и нестабильностью в основных промышленных районах, можно прогнозировать увеличение избытка мощностей по производству сортового проката на российском рынке.

Очень большая доля импортной продукции в сегменте специальных и нержавеющей сталей вызвана долгосрочными депрессивными тенденциями в отрасли, продолжающимися свыше 20 лет и обусловленными, в частности, значительным снижением спроса со стороны российского машиностроения, что повлекло за собой прекращение деятельности ряда металлургических предприятий, производивших данные виды продукции, либо их переориентацию на более доходное производство металлопродукции строительного назначения, а также низкой доступностью инвестиционных кредитов на российском рынке, что в целом делает малопривлекательными для инвесторов вложения в данный сегмент металлургии.

Увеличение объемов импорта алюминиевого проката вызвано, в первую очередь, устойчивым снижением конкурентоспособности российских производителей, продолжающимся уже длительное время. Основным фактором, служащим его причиной, является высокий по сравнению с другими основными странами-производителями алюминия темп роста тарифов на электроэнергию, из-за которого их уровень для промышленных потребителей в России стал сопоставим со странами-конкурентами, а в случае Китая – и превысил их. Введение в 2010 году ввозной пошлины на профиль, полосы и плиты из алюминия в размере 20% привело к сокращению объемов их импорта на величину около 20% с одновременным ростом российского производства за счет его замещения. Также импорт алюминиевого проката несколько сократился в 2014-2015 годах как за счет повышения ценовой конкурентоспособности российских производителей в

связи с падением курса рубля к основным мировым валютам, так и по причине общего замедления в экономике. Однако в связи с сокращением с 2017 года пошлин на данные виды продукции до 10-12% в соответствии с условиями присоединения к ВТО, а также учитывая продолжающийся рост тарифов на электроэнергию, импортозамещающий эффект от снижения курса рубля безусловно будет носить временный характер, и при условии отсутствия системных мер поддержки производства алюминиевой продукции высоких переделов, можно ожидать восстановления и объемов ее импорта.

Оценивая структуру ввозных пошлин на металлургическую продукцию в России и обязательств по их связыванию по условиям присоединения к ВТО, следует отметить недостаточную реализацию возможностей по использованию этой структуры в качестве инструмента торговой политики, ориентированного на решение задачи развития внутреннего производства. Несмотря на присутствие определенных элементов эскалации таможенного тарифа, структура конечных связанных уровней ввозных пошлин на металлургическую продукцию свидетельствует скорее об отсутствии конкретных целевых ориентиров и детальной проработки вопроса об оптимальной структуре пошлин в разрезе товарных позиций как на этапе подготовки к присоединению к ВТО (в рамках взаимодействия с национальными производителями и отраслевыми объединениями), так и на этапе переговоров по условиям присоединения.

В структуре связанных пошлин на дату присоединения по товарной группе «черные металлы» использована единая пошлина в 5%, а в товарной группе «изделия из черных металлов» - 15% за исключением отдельных специальных товарных позиций, доля которых в общем объеме импорта очень мала. Конечный уровень связывания предусматривает сохранение плоской 5%-ной пошлины на черные металлы и сокращение пошлин на изделия из них до уровня 7,5%-10% в зависимости от товарной позиции, за исключением отдельных позиций, предусматривающих снижение пошлины до 5%.

Основным недостатком такой структуры представляется отсутствие дифференциации и эскалации ввозных пошлин по позициям товарной группы «черные металлы», отражающей стратегию совершенствования структуры внешней торговли металлургической продукцией. Хорошим примером для сравнения может служить структура ввозных пошлин на продукцию данной товарной группы, применяемая в Китае, поскольку она, во-первых, ориентирована на достижение такого же, как и в случае России, 5%-ого среднего уровня связанной пошлины по товарной группе, а во-вторых, является характерным примером структуры ввозных пошлин, ориентированной на оптимизацию структуры торговли в интересах национальных производителей. Сравнительная структура конечного связанного уровня импортных пошлин на черные металлы КНР и России приведена в Таблице 11.

Таблица 11

Категория товаров	Связанная пошлина КНР	Связанная пошлина России	Фактический уровень пошлины на момент присоединения России
Сырье и полуфабрикаты (7201-7207, 7218, 7224)	2%	5%	4,3%
Прокат без покрытий (7208, 7209, 7211)	5,7%	5%	4,8%
Прокат с покрытиями (7210, 7212)	6,8%	5%	4,9%
Прутки и фасонный профиль (7213-7216)	4,7%	5%	7,5%
Проволока (7217)	8%	5%	5%
Прокат и прутки нержавеющей стали (7219-7223)	10%	5%	5,2%
Прокат и прутки из легированной стали (7424-7229)	4,6%	5%	6%

(Источник: WTO Tariff Download Facility)

Наблюдаемая структура связанных пошлин Китая, которая практически идентична фактически применяемой по состоянию на 2013 год, представляет собой классический пример эскалации тарифа с ориентацией на

приоритетную защиту производства наиболее технологичных видов продукции, в первую очередь – нержавеющей стали и изделий из нее, а также проката со специальными покрытиями. При этом в сегменте проката с покрытиями импортные пошлины Китая также существенно дифференцированы, варьируясь от 4% до 8%, что позволяет поддерживать относительно высокий уровень защиты ряда ключевых товаров, сохраняя умеренный средний уровень пошлины по подгруппе.

Структура российских ввозных пошлин на черные металлы, напротив, не демонстрирует явно выраженной эскалации тарифа или направленности на поддержку углубления переработки сырья. Плоская шкала связанных пошлин оставляет минимальное пространство для маневра, причем исключительно в сторону понижения отдельных пошлин.

Для определения факторов, способных потенциально воздействовать на динамику импорта, а также стимулировать или тормозить процессы импортозамещения, целесообразно провести анализ на двух уровнях.

Во-первых, значительное изменение курса рубля в пределах трех месяцев с переходом от одного стабильного уровня к другому позволяет использовать эмпирические данные об изменении стоимости импортируемой продукции для оценки эластичности импорта по цене в разрезе товарных групп, на основании чего можно сделать предположения о потенциале влияния на объемы импорта изменения цены импортируемой продукции, обусловленного изменением импортных пошлин.

Во-вторых, в рамках теоретического моделирования процесса импортозамещения необходимо выявить факторы, оказывающие наибольшее влияние на принятие предприятиями решения о реализации импортозамещающих проектов, оценить степень их влияния и его характер (линейный или нелинейный), а также сделать выводы о том, на какие из этих факторов можно воздействовать инструментами экономической и торговой политики и какое сочетание будет наиболее результативным.

Предлагаемое автором использование изменения курса национальной рубля в качестве инструмента для оценки эластичности импорта по пошлине в российской экономике обусловлено двумя факторами. Во-первых, для импортеров снижение курса рубля имеет тот же эффект, что и увеличение импортных пошлин – увеличивает стоимость импортируемой продукции (и наоборот, рост курса рубля эквивалентно снижению пошлин и влечет за собой удешевление импорта).

Во-вторых, из-за того, что изменение импортных пошлин происходит достаточно редко, а его амплитуда не очень велика (в подавляющем большинстве случаев – единицы процентных пунктов), прямая оценка эластичности объема импорта по пошлине через эконометрическую модель затруднена из-за большего влияния на объем импорта прочих факторов помимо пошлины. В свою очередь, значительное изменение курса валюты на соответствующем временном интервале оказывает определяющее влияние на стоимость импортируемых, что позволяет решить поставленную задачу с высокой степенью достоверности результата [Каргин, 2015а]⁵⁸.

Эквивалентность изменения обменного курса и изменения импортной пошлины описывается равенством (2):

$$P \times (1 + t) \times \frac{E_2}{E_1} = P \times (1 + t^*), \quad (2)$$

где P – базовая цена импортируемого товара (без учета пошлин),

t – фактическая ввозная пошлина,

E_1 и E_2 – обменный курс до изменения и после него,

t^* – величина ввозной пошлины, экономический эффект которой эквивалентен воздействию изменения обменного курса (назовем эту величину «эквивалентной пошлиной»).

⁵⁸ Каргин, Е.С. Оценка воздействия присоединения России к ВТО на динамику импорта металлургической продукции [Текст] / Е.С. Каргин // Проблемы современной экономики. – 2015. - № 4. – С. 101-105.

Из равенства (2) можно выразить эквивалентную пошлину t^* формулой (3):

$$t^* = (1 + t) \times \frac{E_2}{E_1} - 1, \quad (3)$$

В свою очередь, используя формулу (3), мы можем рассчитать значения эквивалентной пошлины для исследуемых товарных групп исходя из известных значений средней ввозной пошлины по ним и обменного курса до и после его изменения на рассматриваемом периоде.

В качестве базы для расчетов воспользуемся резким снижением курса рубля к основным мировым валютам в 2008-2009 годах. Тогда за E_1 мы примем среднее значение курса рубля к доллару США за 2007 год, составляющее 25,57 рубля за доллар, а за E_2 – его усредненное значение за 2009 год, составляющее 31,81 рубля за доллар.

Благодаря тому, что за указанный период ввозные пошлины на металлургическую продукцию практически не менялись (значительным изменением было только снижение пошлин на лом алюминия с 10% до нуля), задача расчета эквивалентной пошлины дополнительно облегчается.

Для определения средней величины пошлины воспользуемся следующей методикой:

1. В каждой подгруппе на уровне 4 знаков ТН ВЭД выделим подгруппы на уровне 6 знаков ТН ВЭД, доля которых в ее импорте в стоимостном выражении составляет не менее 3%.
2. Средней пошлиной по подгруппе на уровне 4 знаков ТН ВЭД будем считать средневзвешенную пошлину по выделенным на первом этапе подгруппам на уровне 6 знаков ТН ВЭД по их доле в совокупном импорте подгруппы на уровне 4 знаков ТН ВЭД.

Значения эквивалентной пошлины товарным подгруппам на уровне 4 знаков ТН ВЭД, доля которых в общем импорте товарной группы на уровне 2 знаков ТН ВЭД превышает 3% в стоимостном выражении, а объем импорта составляет не менее 50 млн. долларов в год, приведены в Таблице 12:

Таблица 12

Наименование	Код ТН ВЭД	Средний размер пошлины	Эквивалентная пошлина
Черные металлы*	72xx	5%	30,6%
Изделия из черных металлов, в том числе	73xx		
- Трубы бесшовные	7304	11,08%	38,2%
- Трубы прочие диаметром более 406,4 мм	7305	7,5%	33,7%
- Трубы прочие	7306	14,18%	42%
- Фиттинги для труб	7307	14,04%	41,8%
- Металлоконструкции и их части	7308	15%	43%
- Винты, болты, гайки и аналог. изделия	7318	14,73%	42,7%
Медь и изделия из нее**	74xx	5%	30,6%
Алюминий и изделия из него, в том числе	76xx		
- Прутки и профили алюминиевые	7604	16,5%	44,9%
- Плиты, листы, полосы	7606	20%	49,3%
- Фольга алюминиевая	7607	20%	49,3%
- Металлоконструкции и их части	7610	20%	49,3%
- Прочие изделия	7616	6,66%	32,7%

(Источник: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 № 718 (с изменениями), расчеты автора)

В таблице 12 знаком «*» отмечены товарные группы, для которых на все товары (за исключением отдельных, влиянием которых можно пренебречь в силу крайне незначительной доли в импорте) установлена импортная пошлина в размере 5%, а знаком «**» - товарные группы, для которых импортная пошлина в размере 5% установлена на все товары.

Далее необходимо учесть, что на объем импорта продукции воздействует не только уровень пошлин, влияющий на ее стоимость, но и динамика производства отраслей, потребляющих импортируемую продукцию и определяющих спрос на нее. В соответствии с межотраслевым балансом основные потребители импортной продукции черной металлургии - сама черная металлургия (а именно – производство металлических изделий), строительство и машиностроение. На эти три отрасли приходится в совокупности 92,7% импорта черных металлов в стоимостном выражении.

Основными потребителями импортной продукции цветной металлургии являются машиностроение, сама цветная металлургия и черная металлургия. На них приходится в совокупности 86,3% импорта цветных металлов в стоимостном выражении.

С учетом влияния межотраслевых связей, для оценки эластичности импорта по пошлине воспользуемся уравнением (4):

$$q = \sum (v_i \times d_i) - e \times (t^* - t), \quad (4)$$

где q – изменение объема импорта в натуральных показателях, v_i – изменение объема производства i -ой отрасли, входящей в число ведущих потребителей импортной продукции, d_i – доля i -ой отрасли в совокупном потреблении импортной продукции, e – эластичность импорта по пошлине, t^* – эквивалентная импортная пошлина с учетом произошедшего изменения обменного курса, t – импортная пошлина до изменения обменного курса.

Для основных импортируемых товарных позиций металлургической продукции были получены следующие оценки коэффициентов эластичности импорта по пошлине, приведенные в Таблице 13:

Таблица 13

Наименование	Код ТН ВЭД	Коэффициент эластичности
Черные металлы, в том числе		
- Ферросплавы	7202	-0,637
- Прокат шириной более 600 мм без покрытий	7208	-0,573
- Прокат шириной более 600 мм с покрытиями	7210	-0,400
- Прутки из железа или нелегированной стали	7214	-2,277
- Прокат нержавеющей шириной более 600 мм	7219	-0,669
- Прокат легированный шириной более 600 мм	7225	-0,316
Изделия из черных металлов, в том числе		
- Трубы бесшовные	7304	-1,058
- Трубы прочие диаметром более 406,4 мм	7305	-2,630
- Трубы прочие	7306	0,062
- Фиттинги для труб	7307	9,441
- Металлоконструкции и их части	7308	-0,476
- Винты, болты, гайки и аналогичные изделия	7318	-0,632
Медь и изделия из нее		
- Плиты, листы и полосы	7409	-0,154
- Трубы	7411	-0,004
- Фиттинги для труб	7412	1,555
Алюминий и изделия из него, в том числе		
- Прутки и профили алюминиевые	7604	0,358
- Плиты, листы, полосы	7606	-0,560
- Фольга алюминиевая	7607	1,515
- Металлоконструкции и их части	7610	-0,044
- Прочие изделия	7616	-0,842

(Источник: расчеты автора)

Неожиданным, на первый взгляд, результатом являются положительные значения эластичности импорта по пошлине по некоторым товарным группам (стальные трубы малого диаметра, медные трубы,

стальные и медные фиттинги, алюминиевые профили и фольга). Такие значения указывают на существенное превышение спроса продукцию этих товарных групп над ее предложением российскими производителями, что не позволяет достаточно свободно переходить с импортной продукции на отечественную. Покупатели такой продукции могут быть вынуждены сохранять, а иногда и увеличивать объемы импорта, несмотря на рост цены импортируемой продукции, например, в тех случаях, когда это необходимо для выполнения контрактов или осуществления инвестиционных проектов, срыв которых повлечет за собой большие издержки, чем рост расходов на импорт.

В свою очередь, по остальным товарным были получены предсказуемо отрицательные значения эластичности объема импорта по пошлине, которые могут быть использованы для оценки влияния выполнения условий присоединения к ВТО в части изменения импортных пошлин до конечного связанного уровня на объемы импорта. Полученные оценки приведены в Таблице 14.

Таблица 14

Наименование	Код ТН ВЭД	Средневзвешенная импортная пошлина на 1 января 2012 г.	Конечный связанный уровень пошлины	Прогноз влияния на объем импорта
Черные металлы, в том числе				
- Ферросплавы	7202	5%	5%	-
- Прокат шириной более 600 мм без покрытий	7208	5%	5%	-
- Прокат шириной более 600 мм с покрытиями	7210	5%	5%	-
- Прутки из железа или нелегированной стали	7214	5,71%	5%	+1,61%
- Прокат нержавеющей шириной более 600 мм	7219	8,7%	5%	+2,47%
Изделия из черных металлов, в том числе				
- Трубы бесшовные	7304	16,3%	6,7%	+10,15%
- Трубы прочие диаметром более 406,4 мм	7305	13,1%	6,1%	+18,41%
- Трубы прочие	7306	15,1%	7,9%	*
- Фиттинги для труб	7307	15%	10%	*
- Металлоконструкции и их части	7308	15%	7,4%	+3,62%
- Винты, болты, гайки	7318	15%	8%	+4,42%

Продолжение таблицы 14

Наименование	Код ТН ВЭД	Средневзвешенная импортная пошлина на 1 января 2012 г.	Конечный связанный уровень пошлины	Прогноз влияния на объем импорта
Медь и изделия из нее				
- Плиты, листы и полосы	7409	5%	5%	-
- Трубы	7411	5%	3,1%	*
- Фиттинги для труб	7412	5%	3,1%	*
Алюминий и изделия из него, в том числе				
- Прутки и профили алюминиевые	7604	17,6%	11,1%	*
- Плиты, листы, полосы	7606	20%	12%	+4,48%
- Фольга алюминиевая	7607	16,7%	12,1%	*
- металлоконструкции и их части	7610	20%	12%	+0,35%
- Прочие изделия	7616	6,91%	9%	-1,09%

(Источники: Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации, Единый таможенный тариф Таможенного Союза, расчеты автора)

* Оценить эластичность объема импорта по пошлине на рассматриваемом промежутке не представляется возможным в связи с определяющим влиянием на него иных факторов.

Таким образом, анализ потенциального изменения объемов импорта металлургической продукции, обусловленных изменением импортных пошлин на нее до конечного связанного уровня, предусмотренного условиями присоединения к ВТО, по 19 основным импортируемым товарным группам показал следующее:

по 2 товарным группам трубной продукции можно ожидать существенное увеличение объемов импорта (более чем на 10%) в связи с существенным превышением фактически применявшегося уровня пошлины над конечным связанным;

по 6 товарным группам прогнозируемый рост импорта, обусловленный снижением пошлин до конечного связанного уровня, составляет менее 5% и может считаться незначительным;

по 4 товарным группам на момент присоединения к ВТО применяемый уровень ввозных пошлин соответствовал конечному связанному уровню;

по 1 товарной группе применяемый уровень ввозной пошлины был ниже конечного связанного уровня;

по 6 товарным группам основным фактором, определяющим динамику импорта, является дефицит предложения со стороны российских производителей в сочетании с высоким спросом (хотя снижение ввозных пошлин и может оказать сдерживающее воздействие на импортозамещение по некоторым из них – например, по алюминиевым профилям и фольге и стальным фиттингам для труб) [Каргин, 2015а].

Одновременно необходимо отметить, что отсутствие обусловленных присоединением к ВТО значимых рисков увеличения импорта не снимает задачу по импортозамещению в области металлургической продукции с высокой добавленной стоимостью, которая наряду с увеличением доли такой продукции в экспорте является важнейшей для развития российской металлургии.

Учитывая сложившуюся в России характерную структуру внешней торговли металлургической продукцией, включающую экспорт большого объема полуфабрикатов и импорт продукции, полученной при их переработке, процесс импортозамещения целесообразно рассматривать как принятие предприятием решения о развитии производства готовой продукции для продажи на внутренний рынок за счет сокращения экспорта полуфабрикатов (часть которых и будет направляться на переработку). Для этого автором была построена математическая модель поведения вертикально интегрированного предприятия на взаимосвязанных национальном и мировом рынках полуфабрикатов и продукции их переработки.

Построение такой модели для металлургической отрасли упрощается тем, что ее продукция имеет высокий уровень стандартизации, в связи с чем доминирующим фактором выбора потребителя является цена товара, а не его качество (которое в силу стандартизации можно считать постоянным) или неформализуемые («вкусовые») предпочтения покупателя.

Поскольку объем российского рынка металлургической продукции невелик в сравнении с мировым объемом ее экспорта, мировые цены, по

которым осуществляется экспорт из России и импорт в Россию продукции, можно считать постоянными и не зависящими от их величины (при условии стабильного курса национальной валюты, влияние изменений которого на стоимость импорта и экспорта будет рассмотрено далее). Также можно исходить из предположения, что внешний сектор готов приобрести любое количество продукции по цене, равной или ниже мировой, а также продать любое количество продукции по цене, равной или выше мировой.

Рассмотрим два взаимосвязанных рынка: рынок полуфабрикатов и рынок готовой продукции. Сложившаяся среднемировая цена полуфабрикатов составляет $P_{п.м.}$, среднемировая цена готовой продукции – $P_{г.м.}$, $P_{п.м.} < P_{г.м.}$. Полуфабрикаты могут быть переработаны в готовую продукцию в соотношении 1:1 с теми или иными издержками, зависящими от технологии, доступной конкретному предприятию.

В начальный момент потребности внутреннего рынка в готовой продукции полностью удовлетворяются за счет импорта. При этом функция спроса имеет линейный вид $P_{г.н.} = a - b \times Q_{г.н.}$, а равновесный объем импорта готовой продукции равен $(a - P_{г.м.}) / b$.

На внутреннем рынке работает предприятие, производящее полуфабрикаты с издержками $C_{п.}$ и продающее их на экспорт. При этом объем максимальный объем производства и соответственно продажи полуфабрикатов ограничен доступными природными ресурсами и технологией и составляет $Q_{п.}$

Предприятие рассматривает возможность перехода к производству готовой продукции за счет сокращения экспорта полуфабрикатов и направления их части на переработку. Данное решение будет принято, если оно позволит увеличить дисконтированный денежный поток предприятия по сравнению с продолжением экспорта полуфабрикатов.

Определим дисконтированный денежный поток предприятия от экспорта всех производимых полуфабрикатов формулой (5):

$$NPV_1 = \frac{(P_{n.m.} - C_n) \times Q_n \times (1+r)}{r}, \quad (5)$$

где r – ставка процента.

Рассмотрим деятельность предприятия при начале производства готовой продукции в целях импортозамещения. Ее производство целесообразно только в том случае, если ее себестоимость C_r не выше цены на мировом рынке $P_{г.м.}$ – в противном случае внутренний производитель не сможет выиграть ценовую конкуренцию у внешнего сектора.

Прибыль предприятия этом случае рассчитывается как сумма прибыли от экспорта полуфабрикатов в количестве единиц $Q_{п.н.}$ и прибыли от продажи на внутреннем рынке готовой продукции в количестве единиц $Q_p - Q_{п.н.}$ (исходя из предпосылок модели, мы предполагаем, что предприятие производит полуфабрикаты с полной загрузкой, а количество произведенных единиц готовой продукции равно количеству отправленных на переработку единиц полуфабрикатов), что выражается формулой (6):

$$\Pi = (P_{п.м.} - C_p) \times Q_{п.н.} + (a - b \times (Q_p - Q_{п.н.}) - C_r) \times (Q_p - Q_{п.н.}), \quad (6)$$

откуда можно получить максимизирующее прибыль количество единиц полуфабрикатов, отправляемых на экспорт, приравняв к нулю производную прибыли по этой переменной, выраженную формулой (7):

$$\Pi'_{Q_{п.н.}} = P_{п.м.} - C_p + 2b \times Q_p - a - 2b \times Q_{п.н.} + C_r = 0, \quad (7)$$

и выразив оптимальное значение объема полуфабрикатов, производимых на экспорт через цену полуфабрикатов на мировом рынке ($P_{п.м.}$), совокупную мощность по производству полуфабрикатов (Q_p), себестоимости производства полуфабрикатов (C_p) и готовой продукции (C_r), а также параметры функции внутреннего спроса на готовую продукцию (8):

$$Q_{п.н.}^* = \frac{P_{п.м.} - C_p + 2bQ_p - a + C_r}{2b}, \quad (8)$$

откуда, если представить себестоимость производства готовой продукции как сумму себестоимости производства полуфабрикатов и себестоимости их переработки $C_{п} + \Delta C$, получаем выражение (9):

$$Q_{п.м.}^* = \frac{P_{п.м.} + 2bQ_n - a + \Delta C}{2b} \quad (9)$$

соответственно оптимальное значение объема производства готовой продукции, исходя из коэффициента переработки полуфабрикатов в готовую продукцию 1:1, может быть рассчитано как разница между совокупной мощностью по производству полуфабрикатов и максимизирующим прибыль объемом полуфабрикатов, направляемых на экспорт, по формуле (10):

$$Q_{г.н.}^* = Q_n - Q_{п.м.}^* = \frac{a - P_{п.м.} - \Delta C}{2b}, \quad (10)$$

тогда оптимальная цена готовой продукции, реализуемой на внутреннем рынке, исходя из функции спроса может быть рассчитана по формуле (11):

$$P_{г.н.}^* = \frac{a + P_{п.м.} + \Delta C}{2}. \quad (11)$$

Однако, поскольку как было отмечено выше, продукция внутреннего производства сможет успешно конкурировать с импортной только при ее цене не выше $P_{г.м.}$, следует рассматривать два случая:

1) Если полученное оптимальное значение цены готовой продукции на внутреннем рынке меньше ее цены на мировом рынке ($P_{г.н.}^* < P_{г.м.}$), произведенная продукция будет продаваться на внутреннем рынке по цене $P_{г.н.}^*$.

2) В обратном случае, если $P_{г.н.}^* > P_{г.м.}$, произведенная продукция будет продаваться на внутреннем рынке по цене мирового рынка $P_{г.м.}$, поскольку в противном случае она при прочих равных проиграет конкуренцию с импортом.

В первом случае прибыль предприятия рассчитывается по формуле (12):

$$\Pi = (P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.н.} + \frac{a + P_{п.м.} + \Delta C}{2} * \frac{a - P_{п.м.} - \Delta C}{2b}, \quad (12)$$

а дисконтированный денежный поток (NPV_2) – по формуле (13):

$$NPV_2 = -I + ((P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.н.} + \frac{a + P_{п.м.} + \Delta C}{2} \times \frac{a - P_{п.м.} - \Delta C}{2b}) / r, \quad (13)$$

где I – инвестиции в создание производства готовой продукции.

Условие реализации импортозамещающего проекта выражается неравенством (14) как превышение дисконтированного денежного потока в случае реализации проекта по созданию производства готовой продукции над его значением в случае отказа от реализации проекта и продолжении экспорта всего производимого объема полуфабрикатов:

$$NPV_2 > NPV_1, \quad (14)$$

откуда с учетом выражений (5) и (13) получаем неравенство (15):

$$\frac{a + P_{п.м.} + \Delta C}{2} \times \frac{a - P_{п.м.} - \Delta C}{2b} > (P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.} \times (1+r) - (P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.н.} + I \times r, \quad (15)$$

и далее, после его упрощения, неравенство (16):

$$\frac{a^2 - P_{п.м.}^2 - 2\Delta C \times P_{п.м.} - \Delta C^2}{4b} > ((P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.} + I) \times r \quad (16)$$

Во втором случае прибыль предприятия выражается формулой (17):

$$\Pi = (P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.н.} + P_{г.м.} \times \frac{a - P_{п.м.} - \Delta C}{2b}, \quad (17)$$

а дисконтированный денежный поток (NPV_2) – формулой (18):

$$NPV_2 = -I + ((P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.н.} + P_{г.м.} \times \frac{a - P_{п.м.} - \Delta C}{2b}) / r. \quad (18)$$

Из общего условия реализации импортозамещающего проекта (14) получаем частное условие для этого случая, описываемое неравенством (19):

$$P_{г.м.} * \frac{a - P_{п.м.} - \Delta C}{2b} > ((P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.} + I) \times r. \quad (19)$$

Рассмотрим условия (16) и (19) с точки зрения их практической интерпретации применительно к стимулированию реализации импортозамещающих проектов.

Параметры функции внутреннего спроса на готовую продукцию, ресурсные ограничения на уровень производства полуфабрикатов, а также требуемый для создания производства готовой продукции объем инвестиций будем считать заданными показателями, которые не поддаются управлению в рамках экономической политики.

Управляемыми параметрами в рамках модели являются:

1. Эффективный уровень мировых цен на готовую продукцию для национального импортера, который можно увеличивать посредством введения импортных пошлин.
2. Эффективный уровень мировых цен на полуфабрикаты для национального экспортера, который можно снижать посредством введения экспортных пошлин.
3. Себестоимость производства полуфабрикатов и их переработки.
4. Уровень процентной ставки.

Из представленной модели можно сделать вывод о том, что импортные пошлины, традиционно рассматриваемые как основной элемент протекционизма и стимулирования развития импортозамещающей промышленности, могут выполнять эту функцию только на определенном диапазоне, а именно до тех пор, пока выполняется условие, выраженное неравенством (20):

$$(1 + t) \times P_{г.м.} \leq \frac{a + P_{н.м.} + \Delta C}{2}, \quad (20)$$

где t – величина импортной пошлины.

Это связано с тем, что в случае высокостандартизированной продукции цена импорта для внутренних потребителей, равная цене мирового рынка, скорректированной на величину пошлины, ограничивает сверху цену, которую может установить внутренний производитель, не потеряв при этом

конкурентоспособность. Однако производителю нет смысла устанавливать цену выше той, которая обеспечивает для него максимизацию прибыли, следовательно, увеличение цены импорта выше этого уровня не будет иметь экономического эффекта для производителя импортозамещающей продукции.

При этом само по себе установление величины импортной пошлины, ведущей к удовлетворению условия (20), не гарантирует принятие производителями решения об импортозамещении, для которого необходимо выполнение условия (16) – увеличения дисконтированного денежного потока производителя при перенаправлении части производимых полуфабрикатов с экспорта на переработку.

Необходимо также учитывать, что на практике при больших объемах внутреннего рынка даже при положительном экономическом эффекте от реализации импортозамещающих проектов для производителей, для замещения большей части импортируемой продукции требуется реализация большого количества таких проектов в течение продолжительного времени. С другой стороны, негативное влияние повышения импортной пошлины на внутренний рынок, выражающееся в удорожании импортной продукции для потребителей и сокращении объемов ее потребления происходит за очень короткий срок (по сравнению со сроком реализации импортозамещающих проектов – мгновенно). Таким образом, ценой отложенного положительного эффекта повышения импортных пошлин в одной отрасли неизбежно становится немедленный негативный эффект в целом ряде отраслей, потребляющих ее продукцию. Для металлургии данное соображение особенно важно в силу того, что главными потребителями ее продукции являются отрасли, сами по себе носящие стратегический характер – машиностроение и строительство.

Однако даже использование импортных пошлин в качестве инструмента стимулирования импортозамещения в пределах эффективного диапазона, определенного условием (20), приведет к увеличению средней

цены, по которой реализуется продукция на внутреннем рынке и сокращению объема ее потребления. Учитывая это обстоятельство, а также наличие трех других выявленных инструментов экономической политики, оказывающих прямое воздействие на экономическую эффективность импортозамещения для производителей, применение импортных пошлин для решения этой задачи нежелательно и его возможность следует рассматривать в последнюю очередь.

Существенно более перспективным механизмом торговой политики для стимулирования импортозамещения в описанной модели будет являться введение экспортных пошлин на полуфабрикаты, что будет закономерно вести к снижению рентабельности их продажи на мировом рынке. При этом использование таких пошлин не вызывает негативных эффектов на внутреннем рынке готовой продукции, поскольку оптимальный с точки зрения максимизации прибыли объем производимой готовой продукции (10) и ее цена (11) не зависят от доходности экспорта полуфабрикатов.

Еще одно преимущество экспортных пошлин как инструмента торговой политики заключается в том, что на них распространяется многократно меньше ограничений, связанных с членством в ВТО, нежели на импортные пошлины. Так согласно условиям присоединения России к ВТО, в части металлургической продукции уровень применяемых экспортных пошлин ограничен только по лому черных и цветных металлов и медным полуфабрикатам, в то время как, например, по основному виду вывозимых продуктов низкой переработки – полуфабрикатам из железа и нелегированной стали (код ТН ВЭД 7207) – такие ограничения отсутствуют.

Снижение себестоимости производства готовой продукции оказывает комплексное положительное действие, увеличивая экономический эффект от импортозамещения (левую часть условий (16) и (19)), а также увеличивая оптимальное количество производимой готовой продукции и снижая ее оптимальную цену.

Безусловно, использование себестоимости производства как инструмента экономической политики, как правило, невозможно, поскольку она зависит от технологии производства, и влиять на нее можно только косвенно в средне- и долгосрочном периоде через поддержку развития и внедрения передовых технологий. Однако есть и важное исключение: прямое влияние на себестоимость производства и использование ее как инструмента экономической политики возможно в случае, если существенную долю в ней составляют ресурсы или материалы, цены на которые регулируются или могут регулироваться в сложившейся экономической системе. Лучшим примером такой ситуации являются энергоемкие производства и соответственно – возможность государства регулировать тарифы поставщиков энергоресурсов, в особенности, если они являются субъектами естественных монополий.

Наконец, ставка процента напрямую не влияет на параметры рынков полуфабрикатов и готовой продукции, а также на оптимальные объемы производства и цены, однако она играет роль при оценке альтернативных издержек реализации и ожидаемой нормы доходности инвестиционных проектов, что в представленной модели отражено через дисконтирование денежного потока от деятельности производителя.

Роль ставки процента повышается в случае, если инвестиционный проект по созданию импортозамещающего производства реализуется за счет заемных средств. В этом случае денежный поток производителя в каждом периоде, начиная со второго, уменьшается на величину платежа по обслуживанию долга. В рамках модели это приведет к тому, что правая часть условий (16) и (19) приобретет вид, описываемый выражением (21):

$$((P_{п.м.} - C_{п.}) \times Q_{п.} + 2 \times I) \times r, \quad (21)$$

что будет означать повышение необходимого для реализации проекта уровня прибыли от производства и продажи готовой продукции на внутреннем рынке.

Возможности по использованию перечисленных инструментов стимулирования импортозамещения применительно к металлургической промышленности России будут рассмотрены при разработке рекомендаций по ее развитию в условиях членства в ВТО в третьей главе.

В качестве фактора, влияющего на возможности импортозамещения, также стоит отметить изменение валютного курса. Обычно снижение курса национальной валюты отмечается как альтернатива увеличению импортных пошлин и один из факторов повышения конкурентоспособности национального производства по сравнению с импортом, способствующего импортозамещению. Однако при наличии возможности экспорта полуфабрикатов (или сырья) влияние валютного курса является разнонаправленным, поскольку увеличивает не только стоимость импортной продукции на внутреннем рынке, но и доходность экспорта полуфабрикатов.

В рамках построенной модели производная правой части условий (16) и (19) по изменению обменного курса является положительной константой, в то время как вторая производная левой части этих условий по изменению обменного курса всегда отрицательна, причем в случае условия (16) строго отрицательной является и первая производная.

Таким образом, снижение курса национальной валюты может являться фактором, стимулирующим переход от экспорта полуфабрикатов к импортозамещению готовой продукции при выполнении условия (20), однако по мере снижения курса его эффективность как стимулирующей импортозамещение меры снижается. В случае же невыполнения условия (20) снижение курса национальной валюты вопреки ожиданиям становится фактором, который ускоряющимся темпом снижает привлекательность импортозамещающих проектов.

2.3 Потенциал воздействия изменения экспортных пошлин на лом металлов на металлургическую промышленность

Лом черных и цветных металлов являются одними из немногих категорий товаров, для которых условиями присоединения России к ВТО предусмотрено ограничение уровня экспортных пошлин. Переходный период для снижения пошлин до конечного связанного уровня по лому металлов составляет 5 лет и истекает, таким образом, к 2018 году.

По лому черных металлов и отдельным цветным металлам (медь, никель, свинец, кобальт, титан) предусмотрено сокращение экспортной пошлины в 3 раза, по лому алюминия – в 5 раз. По остальным цветным металлам предусмотрено обнуление действовавшей на момент присоединения пошлины в 6,5%. Система экспортных пошлин на лом металлов до и после присоединения к ВТО приведена в Таблице 15.

Таблица 15

Товарная группа	Уровень экспортной пошлины		
	на 01.01.2012	на 01.01.2017	конечный связанный
7204 - лом черных металлов	15%, не менее 15 евро за тонну	7,5%, не менее 7,5 евро за тонну	5%, не менее 5 евро за тонну
7404 – лом меди	50%, не менее 420 евро за тонну	20%, не менее 168 евро за тонну	10%, не менее 84 евро за тонну
7503 – лом никеля	30%, не менее 720 евро за тонну	10%, не менее 240 евро за тонну	10%, не менее 240 евро за тонну
7602 – лом алюминия	50%, не менее 380 евро за тонну	20%, не менее 152 евро за тонну	10%, не менее 76 евро за тонну
7802 – лом свинца	30%, не менее 105 евро за тонну	14%, не менее 49 евро за тонну	10%, не менее 35 евро за тонну
7902 – лом цинка	30%, не менее 180 евро за тонну	14%, не менее 84 евро за тонну	10%, не менее 60 евро за тонну
810530 – лом кобальта	30%, не менее 1200 евро за тонну	14%, не менее 560 евро за тонну	10%, не менее 400 евро за тонну
810830 – лом титана	30%, не менее 225 евро за тонну	10%, не менее 75 евро за тонну	10%, не менее 75 евро за тонну
отходы и лом прочих цветных металлов	6,5%	0%	0%

(Источники: постановления Правительства Российской Федерации от 21.07.2012 № 756 и от 30.08.2013 № 754, Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации)

Пошлины на вывоз лома черных и цветных металлов были введены в 1999 году после периода полной отмены экспортных пошлин в 1996 году для противодействия истощению ресурсной базы металлургии и стимулирования вторичной переработки на территории России.

Пошлины на лом меди, никеля, свинца, цинка, кобальта, титана и алюминия были первоначально установлены на уровне 10%, однако уже в том же году были повышены сначала до 20%, а затем и до 30%, на лом прочих цветных металлов – на уровне 5%, на лом черных металлов – 15%. В 2000 году пошлины на лом меди и алюминия были повышены до 50%, в 2007 году пошлины на лом прочих цветных металлов (кроме меди, никеля, свинца, цинка, кобальта, титана и алюминия) увеличились до 6,5%, после чего структура пошлин на вывоз лома металлов приобрела тот вид, в котором она сохранялась до момента присоединения России к ВТО. Условия присоединения предполагают равномерное ежегодное снижение пошлин до конечного связанного уровня в течение установленного переходного периода.

Как было отмечено на основе теоретического анализа и моделирования в предыдущем разделе главы, экспортные пошлины на сырье и полуфабрикаты является наиболее перспективным и эффективным механизмом стимулирования импортозамещающего развития соответствующей отрасли промышленности, лишенным к тому же негативного воздействия на цены готовой продукции на внутреннем рынке в отличие от импортных пошлин.

Рассмотрение опыта введения высоких экспортных пошлин на лом металлов в 1999 году позволит нам проверить указанный вывод на практике, а также высказать предположения о последствиях сокращения пошлин до относительно низкого уровня по условиям присоединения России к ВТО.

Как инструмент сдерживания экспорта, введенные пошлины, безусловно, достигли желаемого результата, проявившегося в ярко

выраженной динамике изменения объема вывоза металлолома, отраженной на рисунке 1:

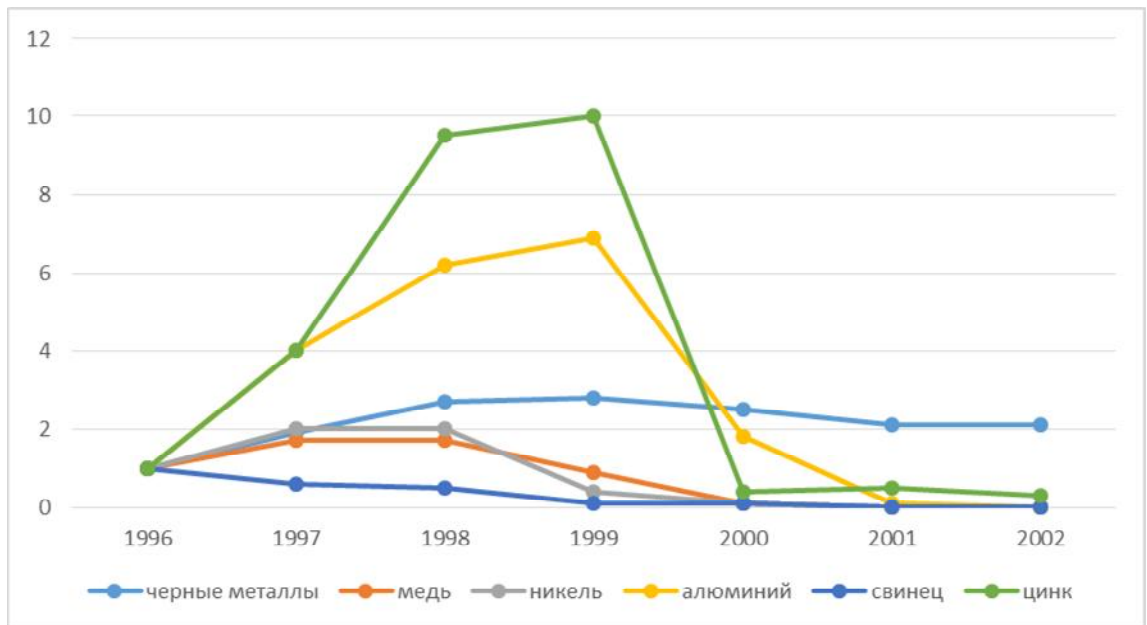


Рисунок 1 – относительная величина объема экспорта лома металлов (в натуральных показателях), 1996 год – 100%
(Источник: UN Comtrade Database, расчеты автора)

Уровень пошлин на вывоз лома цветных металлов оказался фактически заградительным, в результате чего его экспорт, объемы которого почти по всем основным цветным металлам (за исключением свинца) стабильно росли до 1999 года, резко упали в 2000-2001 годах практически до нуля. Особенно хорошо этот эффект виден на примере экспорта алюминиевого и цинкового лома, объемы которого за 3,5 года отсутствия пошлин возросли в 7 и 10 раз соответственно.

Поскольку пошлина на вывоз лома черных металлов была установлена на умеренном уровне и не носила заградительного характера, его объем снизился не так резко и значительно, как по цветным металлам, и его динамику можно охарактеризовать, скорее, как стабилизацию.

Начиная с 1998 года, активное развитие электрометаллургии является отличительной чертой динамики выплавки стали в России. За 2 года с 1998 по 2000 год объем производства электростали увеличился на 56%, в то время

как общее производство стали – на 35%. В последующие годы тенденция опережающего роста электросталеплавильного производства сохранялась, в результате чего его доля в выплавке стали увеличилась с 12% на протяжении второй половины 1990-х годов до 30% в 2012 году.

При этом за исключением резкого роста экспорта стального лома в 2003-2004 годах на фоне увеличения объемов его заготовки, рост электродуговой выплавки стали происходил за счет параллельного сокращения объемов экспорта лома. В особенности такая противоположная динамика экспорта и переработки лома характерна для периода начиная с 2005 года, который характеризуется сокращением валового сбора лома на 32% к 2013 году, отраженном на рисунке 2.

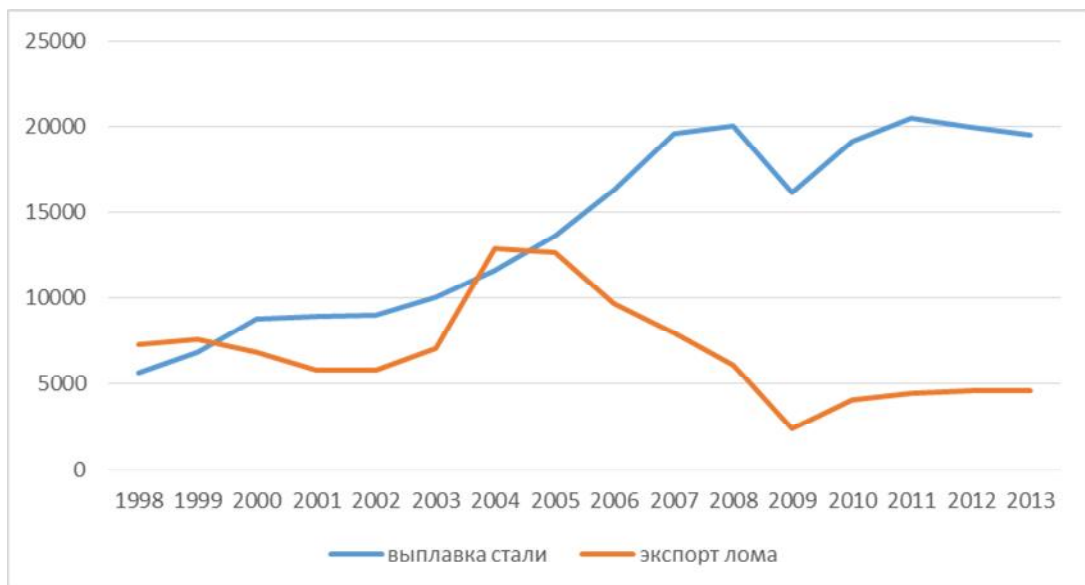


Рисунок 2 – использование лома черных металлов
в 1998-2013 гг., тыс. тонн

(Источники: UN Comtrade Database, Минпромторг России)

В целом по данным Минпромторга России за период 2005-2010 гг. доля стального лома, направляемого на импорт, в общем объеме его заготовки снизилась вдвое – с 30% до 15%, и стабилизировалась на этом уровне.

Стратегия развития черной металлургии, утвержденная Минпромторгом России, как в консервативном, так и в оптимистичном варианте предполагает продолжение опережающего развития

электрометаллургии и увеличение ее доли в выплавке стали до 38% к 2020 году и до 41% к 2025 году. При этом по оценке Минпромторга России, для достижения этой цели к 2020 году потребуется одновременное увеличение валового сбора стального лома на 12% и сокращение доли лома, направляемого на экспорт, с 14% до 6%.

Реализация этой стратегии сталкивается с объективным риском в части увеличения объемов заготовки лома, поскольку период 1995-1999 гг. характеризовался сокращением инвестиций в основной капитал промышленности, что естественным образом снижает прогнозный объем выбытия основных фондов в 2015-2019 гг. Данный фактор мог бы быть компенсирован реализацией в ближайшие годы форсированной программы модернизации и технологического перевооружения промышленности в целях импортозамещения, однако, несмотря на политические заявления на высшем уровне практическая реализация такой программы до настоящего момента находится под вопросом.

Таким образом, возможность регулирования экспорта лома черных металлов является важнейшим фактором, гарантирующим успешную реализацию государственной стратегии развития черной металлургии. В то же время, условия присоединения России к ВТО фактически лишают правительство наиболее простого и одновременно эффективного инструмента такого регулирования – повышения экспортных пошлин до уровня, делающего экспорт малопривлекательным или вовсе экономически нецелесообразным.

Из отраслей цветной металлургии наиболее существенное влияние на внутреннее производство сокращение экспорта металлолома оказало на медную промышленность. После введения заградительной пошлины объемы производства рафинированной меди из вторичного сырья резко возросли в 4 раза практически за 1 год, а его доля в общей выплавке меди увеличилась с 6-7% в 1996-1998 гг. до 20-22% в 1999-2001 гг. с некоторым снижением в последующие годы и стабилизацией на уровне 17%. При этом прирост общей

выплавки меди на 50% в 1999-2000 гг. по сравнению с предыдущими годами с последующей стабилизацией на достигнутом уровне был на 40% обеспечен увеличением производства вторичной меди.

Таким образом, можно сделать вывод, что ограничение экспорта медного лома заградительной пошлиной оказалось эффективной и востребованной российскими производителями мерой, которая внесла весомый вклад в развитие отрасли.

На втором месте по масштабу положительного эффекта от введения заградительных пошлин на экспорт лома оказалась алюминиевая промышленность. Как отмечают Шашурин, Гришаев [Шашурин, Гришаев, 2002]⁵⁹ и Вышегородский [Вышегородский, 2005]⁶⁰, производство вторичных алюминиевых сплавов к 2000 году по сравнению с 1998 годом увеличилось почти в три раза, причем параллельно в 2,5 раза увеличился и экспорт таких сплавов. В результате доля вторичного алюминия в общем производстве этого металла возросла с 6-7% в 1990-х годах до 15% в 2000 году с некоторым снижением до 11-12% в последующие годы.

Несмотря на достигнутый прогресс, использование вторичного сырья в алюминиевой промышленности России многократно уступает аналогичному показателю этой отрасли в ЕС и США, где его доля достигает 50%. Это обусловлено тем, что, во-первых, производство вторичного алюминия с низким содержанием примесей для обработки давлением требует сложной технологии подготовки и переработки сырья, в результате нехватки которых в России производится вторичный алюминий для литейных сплавов и раскисления стали. Во-вторых, в сфере производства вторичного алюминия на российском рынке действуют в основном средние предприятия, не обладающие достаточными инвестиционными ресурсами для масштабной

⁵⁹ Шашурин, Ю.С. Из лома возродится банка [Текст] / Ю.С. Шашурин, С.М. Гришаев // Металлоснабжение и сбыт. - 2002. - № 2. - С. 98-102.

⁶⁰ Вышегородский, Д. Потенциальные источники вторичного алюминия в России [Текст] / Д. Вышегородский // Уральский рынок металлов. - 2005. - №10. - С. 58-63.

модернизации и освоения новых видов продукции со сложной технологией производства.

В то же время, в перспективе именно развитие производства вторичного алюминия целесообразно рассматривать как основной (или один из основных) элемент стратегии отрасли. Это обусловлено как крайне недостаточной обеспеченностью России высококачественными бокситами и связанными с ней затратами на производство глинозема из имеющегося в наличии сырья более низкого качества или на импорт глинозема (доля которого составляет до 60%), так и непосредственно разницей в затратах на производство первичного и вторичного алюминия, составляющей до 10 раз.

Особое положение в части использования вторичного сырья занимает свинцовая промышленность. Несмотря на высокую обеспеченность запасами свинцовых руд и объемы производства свинцового концентрата, из-за отсутствия мощностей по его переработке вся выплавка металлического свинца в России в настоящее время осуществляется из вторичного сырья. При этом производимые свинцовые концентраты активно экспортируются (преимущественно в Китай).

Этой особенностью обусловлен высокий внутренний спрос на лом свинца, которым, в частности, обусловлено отсутствие тенденции к росту объема его экспорта во второй половине 1990-х годов. В то же время, сложившаяся схема производства свинца делает эту отрасль уязвимой для рисков изменения географии поставок свинцового лома в случае существенного роста привлекательности его экспорта. Существенное сокращение экспортных пошлин в сочетании со снижением обменного курса рубля являются факторами усиления таких рисков и должны учитываться при разработке стратегии развития отрасли.

В производстве никеля и цинка доля вторичного сырья минимальна ввиду очень хорошей обеспеченности минерально-сырьевой базой по этим металлам, в связи с чем вопрос об экспорте их лома может рассматриваться исключительно в перспективе десятилетий с точки зрения наличия

стратегического резерва, а потому не имеет особенной значимости в контексте оценки условий присоединения России к ВТО.

Таким образом, можно определить четыре металла, для которых стабильность производства и перспективы его развития напрямую (хотя и в разной степени и по разным причинам) зависят от ограничения экспорта лома. В порядке уменьшения значимости этого фактора они располагаются следующим образом.

Свинец – внутреннее производство представлено исключительно вторичной переработкой и при текущих объемах поглощает практически весь объем заготовки лома. Переориентация поставок свинцового лома на внешние рынки неизбежно приведет к падению объемов производства. Диверсификация ресурсной базы потребует значительных инвестиций на протяжении нескольких лет.

Сталь – 30% внутреннего производства обеспечивается переработкой лома черных металлов, растущая электрометаллургия потребляет почти весь заготавливаемый лом. Реализуемая отраслевая стратегия предполагает дальнейшее увеличение доли электрометаллургии, обязательным условием которой является сохранение экспорта лома черных металлов на минимальном уровне при росте объемов его заготовки.

Медь – около 20% внутреннего производства обеспечивается переработкой лома, которая полностью потребляет объемы его заготовки. Рост вторичной переработки сыграл важную роль в увеличении производства в отрасли в начале 2000-х годов, сопровождавшемся усилением экспортоориентированности и трансформацией структуры экспорта в пользу доминирования продукции с высокой добавленной стоимостью (проволока, провод).

Алюминий – 11-12% внутреннего производства приходится на переработку лома, однако с учетом особенностей сырьевой базы, технологиями производства алюминия и общими мировыми тенденциями в развитии отрасли, развитие вторичной переработки как по объему, так и по

технологическому уровню целесообразно считать приоритетной стратегической задачей российской алюминиевой промышленности на ближайшее десятилетие.

Для четырех перечисленных металлов увеличение экспорта лома, в особенности в условиях прогнозируемой ограниченности базы его заготовки в ближайшие годы ввиду снижения объема инвестиций в основной капитал во второй половине 1990-х годов, является одним из основных рисков для внутреннего производства.

Стоит отметить, что механизмом реализации этого риска уже сейчас может стать существенное снижение курса рубля к основным мировым валютам, повышающее доходность экспорта лома. Снижение курса рубля на 24% в 2007-2009 годах в условиях сложившейся в отрасли ситуации и действия заградительных экспортных пошлин не оказало практически никакого влияния на динамику экспорта лома. Однако более масштабное падение курса рубля на 85% в 2014 году было сопряжено с увеличением среднегодового экспорта лома черных металлов в 2014-2015 годах по сравнению с 2011-2013 годами на 22%, а алюминиевого лома – на 40% (хотя необходимо отметить, что в случае алюминиевого лома имел место эффект низкой базы, и общий его экспорт в 2014-2015 году составлял в среднем всего 800 тонн в год).

Можно предположить, что определенную роль в сдерживании роста экспорта лома при снижении курса рубля (что обусловило, в частности, практическое отсутствие увеличения экспорта в 2007-2009 годах) сыграл и рост доходности экспортных поставок металлургической продукции, что позволило предприятиям повысить закупочные цены на лом в определенных пределах. Отсутствие выраженного влияния умеренных изменений валютного курса на экспорт лома может служить косвенным подтверждением вывода о разнонаправленности воздействия валютного курса на выбор между экспортом сырья (полуфабриката) и его переработкой, который был получен в рамках описанной в разделе 2 этой главы

теоретической модели. Однако при масштабном падении курса национальной валюты эффект роста доходности экспорта сырья стал доминирующим и проявился в объемах экспорта.

Таким образом, наличие экспортных пошлин (и возможность их дальнейшего повышения при необходимости) следует рассматривать как важный стабилизирующий фактор, предотвращающий рост экспорта сырья в ущерб внутреннему производству.

По состоянию на 2016 год экспортные пошлины на лом металлов были снижены по черным металлам, свинцу, цинку и кобальту в два раза, по меди и алюминию – на 60% (с 50% до 20%), по прочим металлам – до конечного связанного уровня (10% для никеля и титана, 0% для остальных). Таким образом, как минимум для лома меди и алюминия, которые входят в число выявленных наиболее значимых позиций, пока сохраняется умеренно высокий уровень пошлин. Однако с учетом значительного сокращения уровня пошлин по другим металлам и намного более существенное, чем в 2007-2009 годах, снижение обменного курса рубля в 2014 году, текущего уровня пошлин оказывается уже недостаточно для полного сдерживания роста экспорта, что проявляется в увеличении объема их экспорта.

Снижение экспортных пошлин на лом до конечного связанного уровня приведет к утрате ими заградительного эффекта и потребует от государства и металлургических компаний реализации комплекса мер по минимизации соответствующих рисков.

* * *

Рассмотрев три основные группы факторов присоединения России к ВТО – доступ на внешние рынки, ограничение импортных пошлин и ограничение экспортных пошлин – мы можем сделать общие выводы о характере и направленности его потенциального воздействия на металлургическую промышленность России.

Российская черная и цветная металлургия, несмотря на сохраняющиеся до последнего времени долгосрочные негативные тенденции в структуре экспорта, сохраняет высокую конкурентоспособность на внешних рынках, в том числе и по продукции с высокой добавленной стоимостью, что подтверждается как качественным анализом, так и количественными оценками. Однако на практике ее потенциал оказывается недостаточно реализованным, что вызвано как отдельными дискриминационными торговыми ограничениями иностранных государств, так и нехваткой стимулов у российских производителей для расширения производства продукции с высокой добавленной стоимостью на экспорт за счет сокращения экспорта сырья и полуфабрикатов.

Присоединение к ВТО создает прочную правовую базу для борьбы за отмену дискриминационных ограничений в отношении российских металлургических предприятий на их основном экспортном рынке – в ЕС. Успешное оспаривание энергокорректировок с учетом положительной практики по аналогичному спору между ЕС и Аргентиной по биодизелю и основанных на них заключений антидемпинговых расследований создаст необходимые условия для перелома сложившейся структуры экспорта с доминированием полуфабрикатов в пользу увеличения доли проката и изделий из металлов. Однако нельзя упускать из виду и возможность неблагоприятного для России исхода спора по энергокорректировкам, в случае которого возникнут высокие риски введения другими странами аналогичных мер в отношении как российских товаров, так и товаров из других стран, богатых энергоресурсами и имеющих относительно низкие внутренние цены на них.

В то же время, реализация открывающихся возможностей будет зависеть от готовности самих российских производителей осуществлять масштабные проекты по модернизации предприятий и освоению новых видов продукции для экспортного рынка. В свою очередь, и возможности для реализации таких проектов будут зависеть от общего состояния российской

экономики, доступности финансовых ресурсов, играющих важную роль для металлургии тарифов естественных монополий (включая электроэнергетику), государственной экономической и промышленной политики.

Полученные на основе расчета эластичности объема импорта по пошлине оценки воздействия изменения импортных пошлин до конечного связанного уровня показывают, что из всех товарных позиций значимое воздействие (10-18% в зависимости от конкретной товарной позиции) этот фактор может оказать только на импорт стальных труб, что указывает на необходимость разработки соответствующих мер поддержки импортозамещения.

Однако для остальных товарных позиций металлургической продукции отмечается либо незначительность воздействия изменения импортных пошлин до конечного связанного уровня, либо настолько высокая зависимость от импорта, при которой и применяемый на момент присоединения к ВТО уровень пошлин не имел практического значения как инструмент торговой политики. Необходимо отметить и то, что на сдерживание импорта и защиту внутреннего рынка оказало влияние и падение курса рубля к основным мировым валютам на 85% в 2014 году, что привело к резкому удорожанию импорта, по сравнению с которым снижение импортных пошлин на 5-7% практически не играет роли, по крайней мере, в ближней перспективе в отсутствие столь же существенного роста курса рубля.

Полученные результаты в части изменения импортных пошлин подтвердили, что как минимум в части металлургии членство в ВТО и связанное с ним ограничение импортных пошлин не создает большой угрозы российским производителям, а реальным условием успешного импортозамещения является не столько таможенный протекционизм, сколько динамичное развитие и модернизация производства.

Спецификой металлургической отрасли является широко распространенная практика объединения в рамках одного предприятия

большого числа последовательных технологических процессов, что позволяет ему поставлять на рынок продукцию разных переделов. В связи с этим перед отраслью всегда стоит выбор: экспортировать полуфабрикаты или перерабатывать их в продукцию высоких переделов как для экспорта, так и для внутреннего рынка.

Моделирование решения предприятием задачи о таком выборе позволило на теоретическом уровне определить оптимальные меры торговой и экономической политики для стимулирования перехода от экспорта полуфабрикатов к импортозамещению.

Было установлено, что импортные пошлины не только оказывают негативное влияние на внутренний рынок с точки зрения снижения количества и роста стоимости готовой продукции, но и имеют ограниченный диапазон эффективности, который определяется соотношением мировых цен на полуфабрикаты и готовую продукцию и параметрами внутреннего рынка. Повышение импортных пошлин за пределами этого диапазона не оказывает никакого эффекта на стимулирование импортозамещения.

В рамках этой модели также была показана разнонаправленность и неоднозначность стимулирующего эффекта снижения курса национальной валюты, что косвенно подтверждается динамикой российской внешней торговли металлургической продукцией. Эффект защиты внутреннего рынка от импорта в случае девальвации национальной валюты совмещается со столь же значительным ростом доходности экспорта сырья и продуктов низкого передела, что, в свою очередь, снижает привлекательность развития производства и экспорта продукции высоких переделов. В силу этого, а также ввиду невозможности оперативного управления такими параметрами как себестоимость производства или процентная ставка, был сделан вывод о том, что наиболее эффективным инструментом торговой политики для стимулирования отказа от экспорта сырья и полуфабрикатов в пользу их переработки являются экспортные пошлины.

И именно в части экспортных пошлин условия присоединения к ВТО потребуют для компенсации обусловленных ими рисков наиболее существенных изменений в экономической политике, которые можно охарактеризовать как радикальные. С 1999 года в России применялись заградительные пошлины (30-50%) на экспорт лома основных цветных металлов и умеренно высокая пошлина (15%) на экспорт лома черных металлов. По условиям присоединения к ВТО они подлежат постепенному сокращению до 10% на лом цветных металлов и до 5% на лом в течение 5 лет.

В производстве четырех металлов – свинца, стали, меди и алюминия – вторичная переработка является ключевым элементом существующей структуры отрасли, стратегических планов ее развития или того и другого одновременно. Высокий уровень пошлин успешно решил задачу сокращения экспорта металлолома, за счет которого был обеспечен рост производства этих металлов в последующие годы.

Таким образом, крайне большая амплитуда снижения экспортных пошлин на лом, переход количественного аспекта такого снижения в качественный – исчезновение заградительного характера, а также реальная стратегическая значимость сдерживания экспорта лома для благополучного функционирования и развития производства металлов в совокупности делают именно эту составляющую условий присоединения России к ВТО основным риском для российской черной и цветной металлургии, значение которого нельзя недооценивать.

Глава 3 Направления поддержки развития и модернизации металлургической отрасли в условиях членства в ВТО

В главе 2 были рассмотрены основные аспекты воздействия присоединения России к ВТО на металлургическую промышленность, выявлены наиболее важные потенциальные риски и возможности, а также предложены подходы к их количественной и качественной оценке.

Настоящая глава посвящена рассмотрению системы отраслевого стратегического планирования в промышленности России с точки зрения учета вопросов участия в международной торговле и членства в ВТО. На основании полученных результатов будет проанализировано состояние стратегического планирования в российской металлургии на государственном и корпоративном уровне с точки зрения учета в нем обстоятельств, связанных с присоединением России к ВТО, а также предложены направления корректировки соответствующих стратегических планов.

3.1 Фактор ВТО в отраслевых стратегических документах России

На сегодняшний день основными документами отраслевого стратегического планирования в промышленности России являются 11 стратегий развития, утвержденных Минпромторгом России для следующих отраслей:

- 1) черная металлургия;
- 2) цветная металлургия;
- 3) химический и нефтехимический комплекс;
- 4) автомобильная промышленность;
- 5) сельскохозяйственное машиностроение;
- 6) энергетическое машиностроение;
- 7) тяжелое машиностроение;

- 8) медицинская промышленность;
- 9) фармацевтическая промышленность;
- 10) легкая промышленность;
- 11) лесной комплекс.

Перечисленные стратегии утверждались в период с 2009 по 2014 годы, то есть в то время, когда переговоры по присоединению России к ВТО находились в завершающей фазе, либо уже после присоединения к организации. Одновременно, отрасли, для которых разрабатывались стратегические планы, активно вовлечены во внешнюю торговлю либо как экспортно-ориентированные (например, металлургия или нефтехимия), либо как те, которым приходится сталкиваться с жесткой конкуренцией с импортом на внутреннем рынке (например, автомобильная или легкая промышленность). По этим причинам при разработке стратегий было бы целесообразно уделить внимание вопросам торговой политики, в том числе и условиям работы в рамках ВТО, в особенности учитывая, что отдельного специализированного документа государственного стратегического планирования в сфере развития внешней торговли в России на сегодняшний день нет.

Однако анализ утвержденных отраслевых стратегий показал, что в пяти из них – по энергетическому и тяжелому машиностроению, медицинской и фармацевтической промышленности, лесному комплексу – присоединение России к ВТО не учитывается вовсе, а в стратегии развития легкой промышленности лишь упоминается. Данное обстоятельство можно было бы объяснить тем, что перечисленные документы, за исключением стратегии развития медицинской промышленности, были утверждены до завершения переговоров о присоединении к ВТО, в связи с чем окончательные его условия были на тот момент неизвестны. Однако в таком случае, после ратификации протокола о присоединении России к ВТО они должны были быть незамедлительно актуализированы, чего не произошло.

В то же время, в рамках различных исследований с разной методологией тяжелое машиностроение и легкую промышленность относят к числу отраслей, для которых связанные с присоединением к ВТО риски наиболее существенны [Некипелов и др., 2002; Lissovolik, Lissovolik, 2004; Оболенский, 2012; ЦЭФИР РЭШ, 2012]. В свою очередь, для лесного комплекса наиболее существенным риском, который невозможно исключить при формировании отраслевой стратегии является предусмотренное условиями членства России в ВТО изменение системы тарифного регулирования экспорта круглого леса с установлением тарифных квот и ограничением ставки экспортной пошлины на уровне 13% для ели и 15% для сосны внутри квоты, а также очень существенное (на уровне 3%) ограничение экспортной пошлины на хвойные лесоматериалы с простейшей обработкой – распиленные или расколотые вдоль.

В стратегии развития химического и нефтехимического комплекса кратко отмечается необходимость использования инструментов ВТО в части поддержки российских предприятий в организации разбирательств в ВТО, а также информирования предприятий по вопросам правовых аспектов ВТО.

Однако неосвещенным в стратегии осталось предусмотренное условиями присоединения значительное снижение ввозных пошлин на полимерные материалы и пластмассы в первичных формах (с действовавшего до присоединения уровня 10% до конечного связанного уровня 6,5% по абсолютному большинству товарных позиций) и еще более существенное снижение ввозных пошлин на изделия из полимерных материалов (с фактически применявшегося 20% до начального связанного 10%, а затем до конечного связанного 6,5% по большинству товарных позиций). Также не были рассмотрены и возможные меры поддержки отечественных производителей и защиты внутреннего рынка в рамках правил ВТО.

При рассмотрении фактора членства в ВТО в стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения внимание акцентируется на защите

внутреннего рынка в условиях ужесточения конкуренции и снижения тарифных барьеров для импорта. В документе отмечается, что правила ВТО не запрещают предоставление субсидий как производителям техники, так и сельскохозяйственным организациям для ее приобретения, однако при реализации мер поддержки необходимо учитывать ограничения правил ВТО, в том числе национальный режим.

В стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения помимо рекомендаций использования антидемпинговых расследований и специальных защитных мер для ограничения доступа иностранных производителей на российский рынок отмечается целесообразность использования не связанных напрямую с торговлей инструментов экономической и промышленной политики, такие как снижение уровня процентных ставок и льготное кредитование за счет рефинансирования коммерческих банков под обязательства промышленных предприятий.

В стратегии развития автомобильной промышленности отмечается комплексный характер связанных с присоединением к ВТО рисков для отрасли, к числу которых отнесены снижение ценовой конкурентоспособности отечественных производителей, падение инвестиционной привлекательности отрасли, рост импорта бывшей в употреблении дорожной техники. Отдельно отмечено несоответствие требованиям ВТО применявшегося на момент утверждения стратегии механизма взимания утилизационного сбора, нарушавшего требования национального режима, и условий соглашений о промышленной сборке, предусматривавших нормативы локализации производства, которые попадают под запрет в соответствии с Соглашением о субсидиях и компенсационных мерах.

В качестве меры по минимизации рисков, связанных с присоединением к ВТО, в стратегии предлагается уделить особое внимание поддержке НИОКР, а также развивать кластерную организацию производства автомобилей и автокомплекующих, в том числе организации

производственных цепочек при посредничестве государственного отраслевого интегратора.

В стратегии развития черной и цветной металлургии отмечается необходимость эффективного использования инструментов ВТО для противодействия ограничениям в отношении российского экспорта, а также для защиты рынка Таможенного союза в рамках антидемпинговых расследований и применения специальных защитных мер.

Особо необходимо отметить, что в стратегии развития черной и цветной металлургии верно определен особый риск существенного снижения экспортных пошлин на лом металлов, а в качестве наиболее подверженных ему подотраслей отмечены черная металлургия, медная и алюминиевая промышленность, что согласуется с результатами исследования, представленными во второй главе.

В совокупности анализ отраслевых стратегий развития, разработанных Минпромторгом России, выявил недостаточный учет фактора присоединения России к ВТО при анализе перспектив развития соответствующих отраслей, а также возникающих возможностей и рисков. При этом в шести из 11 утвержденных программ присоединение к ВТО либо не рассматривается вовсе, либо только упоминается.

В этом контексте стратегию развития черной и цветной металлургии можно отметить с положительной стороны, поскольку она оказалась единственной, в которой был выявлен конкретный практически значимый риск, связанный с условиями присоединения России к ВТО, а также отмечена необходимость его компенсации, хотя и без предложения мер такой компенсации.

Далее рассмотрен ряд механизмов, которые могут способствовать развитию российской металлургии, ее модернизации и совершенствованию структуры внешней торговли металлургической продукцией в рамках членства в ВТО.

3.2 Направления поддержки металлургической промышленности в рамках ВТО

Наиболее очевидными мерами, возможность применения которых открывает членство в ВТО, являются использование механизма по разрешению споров для обжалования дискриминационных ограничений в отношении национальных производителей и применение мер защиты внутреннего рынка, предусмотренных правилами ВТО.

Как было отмечено во второй главе, в настоящее время российской стороной обжаловано применение ЕС энергетических корректировок при расчете демпинговой маржи в отношении стального проката и труб из России. Однако российская металлургическая продукция на протяжении более 5 лет является объектом антидемпинговых и специальных защитных мер еще в девяти странах-членах ВТО, причем размеры антидемпинговых пошлин достигают 20% и более. В связи с этим правительству России и органам ЕЭК целесообразно совместно с производителями и экспортерами стального проката, труб, стальной и медной проволоки проанализировать применяемые меры и при наличии возможности добиваться их отмены в ходе двусторонних переговоров, обсуждения в рамках Совета по товарам ВТО либо при невозможности достичь компромисса – обжалования в Орган по разрешению споров ВТО.

В свою очередь, в области защиты внутреннего рынка доминирующую роль в настоящий момент играет резкое снижение курса рубля в 2014 году и удорожание импортных товаров. Однако представляется целесообразным сохранять антидемпинговые пошлины, применяемые в настоящее время на территории ЕАЭС в отношении товаров металлургической промышленности, по которым имеется существенный потенциал роста импорта, подтвержденный рассмотренной в настоящем исследовании статистикой 2004-2015 годов: стального проката с полимерным покрытием (из Китая), бесшовных стальных труб (из Китая), стальных прутков (из Украины). При

этом следует отметить, что срок применения действующих антидемпинговых пошлин на прокат с полимерным покрытием из Китая истекает в 2017 году, в связи с чем необходимо принимать меры по их продлению.

Одновременно, в части новых защитных мер теоретически может быть рассмотрен вопрос об их применении в отношении строительных конструкций из алюминия, импорт которых за период 2003-2013 года увеличился в 6 раз, в том числе в 2013 году по сравнению с 2012 годом – в 2 раза. Однако на сегодняшний день это не столь актуально: в условиях падения курса рубля за 2014-2015 годы импорт алюминиевых конструкций сократился по сравнению с 2013 годом на 57%.

Стоит также отметить, что применение антидемпинговых мер относится к компетенции ЕАЭС, а не национальных органов государственной власти России, в связи с чем при решении вопросов об их введении или продлении потребуются учет позиций других государств-членов ЕАЭС.

Рекомендации по обжалованию дискриминационных ограничений и применению стандартных мер защиты рынка можно считать универсальными для всех подвергающихся ограничениям на зарубежных рынках товарных позиций, однако особый интерес представляет рассмотрение специфических и актуальных для металлургической отрасли мер государственной экономической и торговой политики.

Одним из основных мер государственной политики должна стать компенсация рисков, обусловленных снижением экспортных пошлин на лом металлов.

По результатам анализа потенциального воздействия присоединения к ВТО на российскую металлургию, проведенного в главе 2, было обнаружено, что наибольшие риски связаны с многократным снижением экспортных пошлин на лом черных и цветных металлов, которое создает условия для восстановления его масштабного экспорта после окончания переходного периода в 2017 году. Соответствующие предложения по результатам

настоящего исследования были представлены в рамках проводимой в 2014 году Минпромторгом России работы по разработке мер поддержки российской промышленности в условиях членства в ВТО.

Учитывая невозможность компенсировать этот риск тарифными инструментами, для его минимизации было предложено применять нетарифные меры ограничения и регулирования экспорта.

Первоочередной превентивной мерой стало включение в 2015 году лома черных и цветных металлов в утвержденный постановлением правительства Российской Федерации от 2007 года № 877 перечень товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта.

Благодаря указанной мере стало возможным вводить запрет на экспорт лома на срок до 6 месяцев в соответствии со статьей 21 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и в рамках пункта 2(а) статьи 11 ГАТТ. При этом в рамках действующего законодательства такое ограничение может быть введено повторно после истечения его срока.

В то же время, учитывая, что такой механизм как запрет экспорта носит чрезвычайный характер и требует для введения специального решения правительства, в марте 2016 года было принято решение разработать дополнительный комплекс ограничительных мер в отношении экспорта лома металлов, которые могли бы применяться на постоянной основе⁶¹.

Одной из возможных мер по нетарифному сдерживанию могут служить таможенные барьеры, такие как существенное ограничение таможенных пунктов, через которые осуществляется экспорт металлолома, с их размещением вдали от приоритетных направлений экспорта товара (Турция, Корея, Китай). Такая мера не является количественным ограничением экспорта, поскольку не ограничивает его объем, а значит не нарушает статью

⁶¹ Протокол совещания в Правительстве Российской Федерации от 30.06.2016 № ДМ-П9-22пр

11 ГАТТ (причем при необходимости она может быть также обоснована в соответствии с пунктом 2(b) статьи 11 ГАТТ, допускающей введение и количественных ограничений, необходимых для классификации и стандартизации товаров).

В ходе переговоров о присоединении к ВТО вопрос об ограничении пунктов пропуска для отдельных категорий товаров являлся предметом рассмотрения Рабочей группы по присоединению России к ВТО. Члены Рабочей группы высказывали озабоченность в связи с ограничением числа пунктов пропуска для отдельных товаров, носящим, по их мнению, характер торгового барьера, и представляли позицию о необходимости размещения таможенных пунктов пропуска в соответствии с географической структурой торговых потоков (п. 670-671 Доклада Рабочей группы).

В свою очередь, представитель России отметил, что ограничения при определении пунктов пропуска для отдельных экспортируемых товаров устанавливаются, в том числе, исходя из наличия оборудования, необходимого для контроля в отношении конкретных товаров и транспортной инфраструктуры. При этом правительство России имеет право на установление пунктов пропуска для отдельных видов товаров в соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Одновременно Россия приняла на себя обязательства при введении новых и применении существующих ограничений на пункты пропуска отдельных видов товаров руководствоваться требованиями соглашений ВТО (п. 676-677 Доклада).

Опыт ограничения пунктов пропуска лома металлов имеется в практике российского таможенного регулирования. В соответствии с приказом ГТК России от 27 декабря 2000 года № 1219, действовавшим по 2004 год, таможенное оформление экспорта лома черных и цветных металлов осуществлялось исключительно в морских пунктах пропуска. В то же время, учитывая географическую структуру экспорта лома из России, данная мера не могла иметь существенного защитного эффекта, а в условиях применения

заградительных экспортных пошлин была даже избыточной. Отмена данного ограничения была особо отмечена в Докладе Рабочей группы (п. 674), однако обязательства по отказу от повторного введения ограничений по пропуску лома металлов через границу не обсуждались.

Таким образом, поскольку соглашения ВТО, в том числе и вступившее в силу в 2017 году Соглашение по упрощению процедур в торговле (Trade Facilitation Agreement), не содержат ограничений и обязательных требований в области количества пунктов пропуска товаров через границу, их технического оснащения и соответствующих требований по экспорту отдельных товаров через ограниченное количество пунктов пропуска, а Докладом Рабочей группы не предусмотрено специальных обязательств России в этой области, использование данного инструмента в целях ограничения экспорта возможно при соблюдении режима наибольшего благоприятствования и обеспечении транспарентности таких норм.

В то же время, в целях обоснования вводимых ограничений в случае предъявления другими странами претензий об избыточном регулировании, препятствующем торговле, целесообразно проработать вопрос о возможности установления дополнительных технических требований в сфере контроля за экспортом лома металлов. В качестве таких требований может быть использован контроль химического состава экспортируемого лома или подтверждение отсутствия в нем драгоценных и радиоактивных металлов, для которых установлен специальный режим регулирования.

Тем не менее, для сокращения рисков возникновения претензий к России в части введения излишне обременительных регулятивных мер, имеющих целью препятствовать торговле, целесообразно рассматривать ограничение пунктов пропуска как временный инструмент с учетом возможности его отмены после ввода в действие иных мер.

Перспективной альтернативной таможенным барьерам для экспорта лома могут служить меры, воздействующие на деятельность предприятий по

его заготовке. При этом они могут реализовываться как на государственном уровне, так и в рамках стратегий развития металлургических компаний.

В области государственной политики представляется целесообразным лицензирование деятельности по ломозаготовке и квотирование годовых объемов ломозаготовки с преимущественным распределением квот металлургическим предприятиям, осуществляющим производство вторичного металла.

Еще один потенциально возможный подход к сдерживанию возможного роста экспорта лома металлов является введение особых барьеров для него как ответной меры на торгово-экономические санкции, введенные США, Канадой, ЕС и некоторыми другими государствами в отношении России без решения Совета безопасности ООН. В соответствии с пунктом (b)(iii) статьи 21 ГАТТ из сферы регулирования ГАТТ исключаются действия стран, предпринимаемые для защиты существенных интересов своей безопасности в условиях чрезвычайных обстоятельств в международных отношениях, введение отдельными государствами односторонних санкций в отношении России создает основания для применения в отношении таких государств ответных мер, не соответствующих обязательствам в области торговли товарами.

В 2015 году на страны, проводящие санкционную политику в отношении России, приходилось около 20% экспорта лома черных металлов. В свою очередь, до введения заградительных пошлин на экспорт лома цветных металлов в 1999 году на эти же страны приходилось 81% экспорта медного лома, 75% - алюминиевого лома и 32% - свинцового лома.

Безусловно, сегодня основными импортерами лома черных металлов из России являются Турция, Казахстан и Корея, а география экспорта лома цветных металлов после снижения пошлин может существенно отличаться от той, что наблюдалась во второй половине 1990-х годов в сторону увеличения доли Китая и других стран Юго-Восточной Азии. При этом и сам механизм ответных мер на санкции является временным и ограничен сроком действия

санкций. Однако, как минимум, одно из потенциальных направлений вывоза лома из России может быть перекрыто. Отдельным положительным фактором может стать и политический эффект от расширения ответных мер на санкционную политику, совмещенного с поддержкой российской промышленности.

Стоит отметить, что данное обстоятельство в целом отражает противоречивость воздействия санкционной политики. С одной стороны, она в зависимости от конкретного содержания может затруднять работу предприятий, попавших под санкции, ограничивать доступ к финансированию, препятствовать иностранным инвестициям в экономику. Однако при этом она создает как экономические, так и политические условия для применения выгодных для национальных производителей ответных мер, недоступных в условиях обычного хода международных отношений по имеющимся международным договорам, а также для активизации работы по импортозамещению и обеспечению промышленной и технологической независимости страны.

На уровне предприятий эффективной стратегией минимизации рисков утраты сырьевой базы в связи с переориентацией поставок металлолома на экспорт может служить интеграция в структуру предприятия подразделений по заготовке лома.

Примером успешной реализации такой меры может служить опыт ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат», которое в 2009 году приобрело крупную ломозаготовительную компанию ЗАО «Профит» с годовым объемом заготовки около 2 млн. тонн. Это позволило ОАО «ММК» полностью отказаться от закупок лома черных металлов у сторонних поставщиков и гарантированно обеспечить себя этим видом сырья. Аналогичный подход реализован на ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат», в то же время по состоянию на 2015 год он обеспечивал себя ломом только на 70%. Положительный опыт включения в структуру компании ломозаготовительных мощностей имеется у ОАО «Евраз Групп» в

рамках американского подразделения компании, однако российские предприятия компании на сегодняшний день закупают весь потребляемый лом у сторонних заготовителей.

Следующей мерой, возможности применения которой целесообразно рассмотреть, является использование экспортных пошлин на необработанный металл и полуфабрикаты.

Как было отмечено во второй главе, применение экспортных пошлин в отношении продукции низкого передела является наиболее эффективной из возможных мер стимулирования отказа от экспорта продукции низкого передела в пользу ее переработки в продукты с высокой добавленной стоимостью для последующей реализации как на внутреннем, так и на экспортном рынках.

В настоящее время единственным видом металлургической продукции, для которого в России применяются экспортные пошлины, и одновременно – единственным, для которого условиями присоединения к ВТО предусмотрены ограничения на экспортные пошлины, является лом черных и цветных металлов. В связи с этим целесообразно рассмотреть возможность введения таких пошлин на необработанный металл и полуфабрикаты из него с учетом экономической целесообразности и обязательств России, установленных условиями присоединения к ВТО.

Вопрос об экспортных пошлинах также рассматривался Рабочей группой по присоединению России к ВТО, при этом представленные позиции разделились. Так отдельные члены Рабочей группы предполагали, что экспортные пошлины могут рассматриваться как косвенное поддержание цен на соответствующие товары и ущемляют интересы иностранных покупателей, в связи с чем их использование должно сокращаться и в конечном итоге быть прекращено (п. 629).

В то же время, такая позиция представляется необоснованной, поскольку правила ВТО не предполагают принципиального запрета мер экономической политики, обуславливающих более высокую

конкурентоспособность национальных производителей. Более того, экспортные пошлины не могут рассматриваться как механизм прямого или косвенного субсидирования в соответствии с Соглашением о субсидиях и компенсационных мерах (если бы это было не так, то соответствующие нормы были бы включены в это соглашение). В связи с этим ряд членов Рабочей группы отметил, что экспортные пошлины являются законным инструментом торговой политики, на чем настаивала и российская сторона (п. 630, 632).

По результатам дискуссии Рабочей группой были зафиксированы обязательства России по ограничению экспортных пошлин, указанных в перечне уступок и обязательств по товарам, а также по неприменению в отношении этих товаров иных мер, эквивалентных по своему экономическому механизму экспортным пошлинам. В то же время, Россия сохранила за собой право устанавливать экспортные пошлины на товары, не вошедшие в перечень уступок и обязательств, с учетом соблюдения режима наибольшего благоприятствования при их использовании (п. 638).

Перечнем уступок и обязательств, помимо рассмотренных в главе 2 ограничений на экспортные пошлины на лом металлов, предусмотрена отмена с 2017 года экспортных пошлин на полуфабрикаты меди, никеля, алюминия, цинка, олова, вольфрама, молибдена, титана, марганца. Таким образом, без пересмотра перечня уступок введение экспортных пошлин на эти продукты не представляется возможным. В то же время, стальные заготовки для перекачки – основной экспортируемый полуфабрикат черной металлургии – не попали в перечень, в связи с чем для данной продукции экспортные пошлины могут быть введены.

По мнению автора, в условиях наших жестких обязательств заслуживает, тем не менее, внимания вопрос о целесообразности введения экспортных пошлин для полуфабрикатов всех металлов, поскольку это позволит, с одной стороны, полноценно отработать методику анализа, а с

другой – сформировать обоснованные предложения на случай переговоров о внесении изменений в перечень обязательств России.

Для оценки возможности применения экспортных пошлин на полуфабрикаты и сырье в качестве стимулирующей меры для развития производства продукции высоких переделов можно предложить использовать три критерия.

Во-первых, рынок продукции высокого передела должен быть сопоставим по объему (либо превышать) рынок продукции низкого передела, в отношении которой рассматривается возможность введения экспортных пошлин. В силу технологических особенностей производства соотношение этих двух рынков существенно разнится для разных металлов. Так, для черных металлов доля продукции низкого передела (чугун, ферросплавы, кусковое железо, полуфабрикаты) в мировом экспорте в натуральных величинах составляет 16,6%, в то время как для алюминия доля продукции низкого передела в мировом экспорте составляет 53%, для меди – 61,2%, а для никеля – 85%.

Альтернативой этому условию может служить наличие на внутреннем рынке значительной доли импорта по ценам, сопоставимым с ценами российских производителей. В таком случае целью проводимой политики станет импортозамещение, а не улучшение структуры экспорта.

Во-вторых, на внутреннем рынке должны отсутствовать значительные объемы демпингового импорта продукции высокого передела либо ее импорта без демпинга, но по существенно более низким ценам со стороны стран и производителей, имеющих значительные конкурентные преимущества по издержкам. В противном случае экспорт полуфабрикатов становится вынужденной мерой для производителя в условиях невозможности эффективной конкуренции с импортом, а актуальным направлением государственной политики становятся уже не негативные стимулирующие меры в отношении экспортеров полуфабрикатов, а меры защиты внутреннего рынка и снижения издержек производителей.

В-третьих, необходимо отдельно оценивать уровень загрузки производственных мощностей по выпуску продукции с высокой добавленной стоимостью. В случае их высокой загрузки одновременно с введением экспортных пошлин на полуфабрикаты либо заблаговременно до него необходимо реализовывать меры экономической политики, направленные на поддержку инвестиций в расширение и модернизацию мощностей производителей.

Рассмотрим основные производимые в России металлы на основе этих условий (Таблица 16):

Таблица 16

Металл	Доля продукции низкого передела в мировом экспорте	Доля импорта на внутреннем рынке
Сталь	16,6%	Листовой прокат – 8,9% Сортовой прокат – 14,3% Прокат с покрытиями – 27,9%
Алюминий	53,0%	19,1%
Медь	61,2%	3,0%
Никель	85,0%	8,6%
Свинец	80,7%	9,0%
Цинк	90,1%	5,5%

(Источник: Минпромторг России)

Из приведенных данных видно, что первому критерию – достаточно высокой доле готовой продукции в мировой торговле и (или) достаточно высокой доле импорта на внутреннем рынке – отвечают только черная металлургия и алюминиевая отрасль. Для остальных цветных металлов технологические особенности их применения диктуют структуру международной торговли с очень высокой долей необработанного металла, а на российском рынке этих металлов и продукции из них доля импорта весьма незначительна.

Как было отмечено в главе 2, существенный рост объема импорта по более низким (в том числе – демпинговым) ценам по сравнению с российскими производителями наблюдался в 2010-2014 годах по сортовому

прокату из Украины, стальному прокату с полимерными покрытиями и алюминиевому прокату из Китая. В то же время, в 2015 году в условиях общего сокращения металлургического импорта и вызванного девальвацией рубля повышения конкурентоспособности российских производителей по ценам, поставки из Китая сократились по алюминиевому прокату на треть, а по стальному прокату с покрытиями – на четверть. В условиях политической нестабильности и глубокого экономического спада на Украине поставки сортового проката из этой страны на российский рынок упали на 60%.

Таким образом, вызванный негативными макроэкономическими факторами, в том числе – резким изменением курса валюты, спад импорта открывает для российских производителей «окно возможностей» для реализации импортозамещающих проектов. Однако, как было показано в рамках моделирования поведения вертикально интегрированной фирмы на внутреннем и мировом рынках, снижение курса национальной валюты само по себе не является достаточным фактором для стимулирования импортозамещения, поскольку одновременно повышает доходность экспорта сырья и полуфабрикатов низкого передела.

Таким образом, применение экспортных пошлин в отношении стальных полуфабрикатов и необработанного алюминия выглядит целесообразным, хотя как было указано выше, в отношении алюминия это не соответствовало бы условиям присоединения к ВТО.

В связи с этим в настоящий момент необходимо рассматривать, в первую очередь, возможность введения экспортных пошлин только на стальные полуфабрикаты (заготовки), а вопрос о пошлинах на экспорт необработанного алюминия учитывать в ходе возможных переговоров о пересмотре перечня уступок.

Для оценки величины экспортных пошлин на стальные полуфабрикаты, которые целесообразно ввести, можно ориентироваться на оценки доходности продаж полуфабрикатов и проката российскими производителями. Так, у крупнейшего экспортера полуфабрикатов – НЛМК

(для которого, к слову, экспорт полуфабрикатов и производство готовой продукции за рубежом является официальной стратегией), по итогам 2015 года себестоимость производства полуфабрикатов составляла 206 долларов США за тонну⁶², а средняя выручка от их продажи – 370 долларов за тонну, что дает рентабельность продаж полуфабрикатов около 75% (причем продажи полуфабрикатов НЛМК в 2015 году выросли по сравнению с предыдущим годом на 24%). В свою очередь, для плоского проката рентабельность продаж составила 26%. Таким образом, для выравнивания рентабельности продаж полуфабрикатов и плоского проката экспортная пошлина на полуфабрикаты должна составлять примерно 30%.

Безусловно, одномоментное введение пошлины столь высокого размера приведет исключительно к негативным шоковым последствиям для отрасли, в связи с чем целесообразно предусмотреть ее постепенное повышение с длительным переходным периодом – например, ввести пошлину в размере 10%, вступающую в силу через год после ее объявления, с последующим ежегодным увеличением на 3%. Предсказуемый график изменения пошлины и длительный переходный период позволят предприятиям внести желаемые корректировки в свои стратегии и, в сочетании с поддержкой по другим направлениям, осуществить необходимые трансформации.

Однако в этом контексте, так же, как и в вопросе об экспортных пошлинах на лом металлов, возникает возможность использовать фактор санкционной политики США, Канады и ЕС в отношении России, которая создает основания для временной приостановки выполнения обязательств России в рамках ВТО перед странами, применяющими санкции.

Учитывая, что на указанные страны приходится около 50% российского экспорта необработанного алюминия, введение специальных пошлин на его экспорт как одной из ответных мер («контрсанкций») на

⁶² По данным годового отчета ПАО «НЛМК» за 2015 год

санкции является перспективным вариантом реализации этой необходимой для стимулирования развития отечественного алюминиевого сектора меры.

Этот подход целесообразно применить и в отношении экспорта стальных полуфабрикатов в страны, применившие санкции. Несмотря на то, что в структуре российского экспорта стальных полуфабрикатов на долю США, Канады и ЕС приходится только около 25%, стимулирование российских металлургических компаний к отказу от схем по экспорту полуфабрикатов в ЕС и импорту произведенного из них проката в целом окажет положительное влияние на структуру внешней торговли металлургической продукцией и перспективы развития отрасли.

При этом необходимо отметить, что в условиях достаточно высокой загрузки производственных мощностей и высокого уровня их износа (43,1% в среднем по металлургии на 2014 год) применять такой инструмент необходимо одновременно и согласованно с мерами активной поддержки инвестиционных проектов и повышения эффективности и конкурентоспособности отрасли, возможные варианты которых будут рассмотрены далее.

Высокий уровень износа основных фондов и недостаточный объем инвестиций в их обновление являются на сегодняшний день одними из важнейших проблем российской промышленности, в полной мере характерными и для металлургической отрасли. К началу 2014 года средний уровень износа основных фондов в металлургии и производстве металлических изделий составил 43,1%, а доля полностью изношенных фондов – 13,2%.

Проблема устаревания производственного оборудования усугубляется неэффективной отраслевой структурой инвестиций в основной капитал российской промышленности, не отвечающей задачам модернизации, диверсификации и развития производства. Если в 2000-2008 годах доля добычи полезных ископаемых в капиталовложениях промышленного сектора России несколько снизилась с 52% до 47%, то после кризисных явлений 2008

года произошел резкий обратный отток инвестиций в добывающий сектор с увеличением его доли в капиталовложениях промышленности до рекордных 54%, а в сумме с нефтепереработкой – до 59,7% по итогам 2015 года. Для сравнения отметим, что в 1985 году на добычу полезных ископаемых приходилось только 28,4% капиталовложений в промышленность СССР.

В отраслях обрабатывающей промышленности процессы носили преимущественно обратный характер. Так доля металлургии в общем объеме инвестиций в основной капитал промышленности в 2000-2008 годах увеличилась с 8,9% до 11,6%, однако к 2015 году упала до 5,7% - то есть более чем в 1,5 раза по сравнению с уровнем 2000 года.

Значительное снижение курса рубля в 2014-2015 годах может существенно затруднить инвестиционные проекты в металлургии из-за недостаточных объемов производства металлургического оборудования в России и необходимости его импортировать, в первую очередь – из Германии, Италии и Китая, при этом доля импортного металлургического оборудования составляет по данным Минпромторга России до 80%. Причиной подобной ситуации стало многократное сокращение объемов производства металлургического оборудования в России. Так по сравнению с уровнем 1985 года к 2014 году производство сталеплавильного оборудования и литейных машин сократилось в 3 раза, кузнечно-прессовых машин – в 24 раза, а прокатного оборудования – в 84 раза.

Безусловно, утверждение о том, что основной причиной недостатка инвестиций в развитие производства является недостаток собственных средств, справедливо не для всех металлургических компаний. Так, для ряда крупнейших из них (ПАО «Северсталь», ПАО «ОК Русал», ПАО «НЛМК» и некоторые другие) объем выплачиваемых дивидендов исчисляется сотнями миллионов долларов США, что однозначно указывает на наличие свободных финансовых ресурсов, которые могли бы быть использованы для инвестирования в модернизацию производства при наличии

соответствующих мер государственной политики, сдерживающих вывод капитала из предприятий в виде относительно высоких дивидендов.

В то же время, учитывая общий невысокий уровень рентабельности, сложившийся в среднем по отрасли (рентабельность продаж около 10%, рентабельность активов около 3%), для стимулирования реализации инвестиционных проектов на металлургических предприятиях, не обладающих значительными финансовыми ресурсами, будет играть их государственная поддержка.

В рамках правовой системы ВТО вопросы предоставления субсидий производителям регламентируются Соглашением о субсидиях и компенсационных мерах (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures). Соглашение запрещает только один вид субсидий – те, получение которых влияет на экспортные показатели либо на использование в производстве отечественной продукции, поскольку такие положения не соответствуют условию национального режима (national treatment). Иные субсидии подразделяются на создающие основания для применения компенсационных мер (actionable) и не создающие таких оснований (non-actionable).

Для отраслей, в которых экспорт не играет существенной роли, без особых рисков могут использоваться любые субсидии за исключением запрещенных – гипотетическое введение торговыми партнерами компенсационных мер в отношении продукции, которая и так мало экспортируется, не способно оказать значимого влияния на положение производителей.

Однако металлургия относится к отраслям, активно вовлеченным в мировую торговлю с высокой конкуренцией по ряду важнейших товарных групп между основными экспортерами, в число которых входит и Россия. Поэтому возможность введения компенсационных мер в отношении российской металлопродукции является недопустимым риском как для текущего положения дел в отрасли, так и для перспектив улучшения ее

положения на мировом рынке и диверсификации экспорта в пользу более высокотехнологичных продуктов. Это соображение ограничивает спектр возможных для применения субсидий только теми, которые не создают оснований для компенсационных мер.

В первую очередь, к таким субсидиям относятся те, которые не носят специфического характера в соответствии со статьей 2 Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах, то есть те, которые предоставляются на основе объективных критериев, доступны для любого предприятия, удовлетворяющего таким критериям, и не предоставляются исключительно ограниченному кругу конкретных получателей. Примером таких неспецифических субсидий могут считаться применяемые в российской практике поддержки отдельных отраслей промышленности субсидии на возмещение части процентных платежей по кредитам на инвестиционные цели. Именно такой подход в настоящее время рассматривается правительством России в качестве основной меры поддержки металлургических предприятий, в связи с чем было предложено⁶³ распространить на них действие механизма субсидирования процентных ставок по кредитам, предусмотренный для ряда других отраслей постановлениями правительства России от 2015 года № 214 и № 892.

Однако у подобных механизмов неспецифического предоставления субсидий есть черты, снижающие их эффективность. Например, затрудненным оказывается приоритезация инвестиционных проектов и отбор для субсидирования наиболее приоритетных на основании стратегического планирования развития отрасли или размещения производственных мощностей, а не универсальных общеэкономических критериев. Более того, получивший широкое распространение в российской практике инструмент субсидирования процентных ставок не может считаться эффективным в масштабе экономики в целом, поскольку способствует поддержанию

⁶³ протокол совещания в правительстве России от 30.06.2016 № ДМ-П9-22пр

относительно высокого уровня ставок и перераспределению доходов в пользу банковского сектора.

Отдельным направлением поддержки металлургической промышленности как энергоемкой отрасли должны стать меры, направленные на снижение издержек и реализация конкурентных преимуществ в энергетической сфере.

На протяжении длительного времени одним из основных конкурентных преимуществ российской металлургии являлись относительно более низкие по сравнению с мировыми цены на энергоресурсы, в первую очередь – электроэнергию и природный газ. Однако с середины 2000-х годов оно стало быстро сокращаться в результате роста энергетических тарифов. По данным института энергетических исследований РАН, за период с 2000 по 2011 год цены на электроэнергию и природный газ для промышленных потребителей возросли приблизительно в 6 раз. В результате уже с 2011 года российская промышленность практически утратила конкурентные преимущества перед производителями из ЕС, США и Китая в области энергетических издержек⁶⁴. Металлургия как энергоемкая отрасль оказалась одной из наиболее сильно пострадавших от этого процесса: к 2011 году доля затрат на электроэнергию в структуре промежуточного потребления российской металлургии приблизительно в 2 раза превысила аналогичный показатель для стран ЕС и в 4 раза – для США, а доля затрат на природный газ превысила уровень США и ЕС на 15-20%.

При этом аргумент о росте тарифов как факторе стимулирования энергосбережения представляется несостоятельным в российских условиях. Для внедрения энергосберегающих технологий необходимы масштабные инвестиции, а для их осуществления российской обрабатывающей промышленности не хватает ни собственных резервов (в связи с низкой

⁶⁴ Макаров, А.А. Влияние роста цен на газ и электроэнергию на развитие экономики России [Текст] / А.А. Макаров, Т.А. Митрова. – М: ИНЭИ РАН, 2013. – 35 с.

рентабельностью), ни доступных заемных средств (ставки по которым превышают среднюю рентабельность большинства отраслей).

В то же время, необходимо отметить, что в российской электроэнергетике имеются существенные резервы для снижения себестоимости и повышения рентабельности, которые при соответствующей государственной политике могли бы быть использованы и транслированы в снижение тарифов. Так, мощное давление на издержки генерации оказывает рост цен на природный газ, расходы на который составляют до 70% в себестоимости наиболее распространенной в России тепловой генерации. Так, только за период 2012-2015 годов цены на природный газ для российских потребителей увеличились на 22,8%, в то время как основной поставщик – ОАО «Газпром» - демонстрирует рентабельность продаж (по EBITDA) в 2015 году на уровне 15%, что в 1,7 раза выше средней по российской обрабатывающей промышленности, а до падения мировых цен на углеводороды в 2014-2015 годах этот показатель достигал 28%.

При этом государственная политика в данной сфере носит крайне непоследовательный характер: по данным ОАО «Газпром», повышение НДС на природный газ в 2012 году привело к изъятию 90% дополнительных доходов от роста тарифов⁶⁵, в результате чего не достигается даже единственная оправданная цель такого роста – реализация инвестиционных программ по развитию добывающих мощностей и газотранспортной системы.

При этом утвержденная правительством России Энергетическая стратегия России до 2030 г. в качестве одной из основных целей ставит выход на равнодоходность внутренних и экспортных поставок газа, хотя возможность такого развития событий категорически отрицалась в ходе переговоров по присоединению России к ВТО и по их итогам. Так, руководитель российской делегации на переговорах по присоединению к ВТО М.Ю. Медведков неоднократно, в том числе на заседании

⁶⁵ По данным годового отчета ОАО «Газпром» за 2012 год

Конституционного Суда 3 июля 2012 года, заявлял, что России удалось добиться исключения обязательств по равнодоходности тарифов на газ, на которой настаивали отдельные члены Рабочей группы по присоединению к ВТО, и никаких обязательств в данной сфере Россия на себя не приняла⁶⁶.

В то же время, на момент завершения переговоров о присоединении России к ВТО было издано постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2007 г. № 333, установившее в качестве цели развития тарифной политики в газовой сфере переход к равнодоходности внутренних и экспортных поставок. Данный факт был отмечен Рабочей группой, члены которой приветствовали такие намерения и призвали продвигаться к их реализации как можно скорее (п. 129-131 Доклада Рабочей группы). Таким образом, можно предположить, что требования отдельных членов Рабочей группы по установлению обязательств в области равнодоходности внутренних и экспортных поставок газа были сняты по единственной причине – они получили подтверждение, что правительство России самостоятельно поставило такую цель и проводило соответствующую политику вне рамок переговоров по присоединению к ВТО.

По мнению автора, переход к равнодоходности внутренних и экспортных поставок энергоносителей фактически означал бы утрату общеэкономического конкурентного преимущества России в обеспеченности энергоресурсами и его перераспределение в пользу ТЭК, что негативно отразится на всех отраслях обрабатывающей промышленности.

Негативные последствия имела и ликвидация вертикальной интеграции в электроэнергетике с разделением генерации, передачи и распределения энергии в рамках реформы РАО «ЕЭС России». В результате нее очень большой объем требуемых инвестиций оказался сосредоточен в сфере магистральной транспортировки энергии, выделенной в независимые от генерации организации (ФСК ЕЭС и «Россети»). Не имея ни возможности

⁶⁶ По материалам интервью М.Ю. Медведкова «Российской газете» и заседания Конституционного Суда: <https://rg.ru/2012/08/16/vto.html>, <https://rg.ru/2012/07/03/vto-site.html>

использовать резервы рентабельности ниже по технологической цепочке (в секторах генерации и добычи топлива), ни доступа к дешевым долгосрочным займам, они обратились к единственному возможному пути обеспечения финансирования капитальных расходов – росту тарифов. Аналогично, в связи с поставленной целью по привлечению в отрасль частных инвестиций, задачи увеличения денежных потоков и повышения привлекательности для частного капитала стали важнее сдерживания тарифов для потребителей. Результатом курса на увеличение финансового результата, в том числе внедрения RAB-регулирующего, стало то, что доля тарифной составляющей и платы за присоединение в источниках инвестиционных средств электросетей составила до 70%.

Представляется очевидным, что для развития национальной обрабатывающей промышленности в целом, и в особенности – крупных энергоемких производств, таких как металлургия, требуется коренное изменение подхода к управлению энергетикой, направленное на модернизацию отрасли и снижение тарифов для потребителей. На практике это могло бы означать возврат к управлению ТЭК как единым целым с мобилизацией внутренних резервов рентабельности и перераспределением инвестиционных ресурсов между всеми участками производственной цепочки – от добычи газа до распределения электроэнергии потребителям – в соответствии со стратегическими задачами государства и при его финансовой поддержке.

Подобный подход не противоречит обязательствам России, принятым при присоединении к ВТО, поскольку единственным условием, отмеченным в Докладе Рабочей группы, является установление таких тарифов на природный газ для коммерческих потребителей, которые будут обеспечивать покрытие издержек его добычи и доставки до потребителя, а также получение поставщиком прибыли без каких-либо требований по достигаемой рентабельности. Какие-либо Обязательства России в сфере регулирования тарифов на жидкие углеводороды и электроэнергию в Докладе Рабочей

группы не упомянуты вовсе. При этом российские представители в ходе переговоров последовательно отстаивали позицию о том, что более низкие по сравнению со среднемировыми цены на энергоносители не могут считаться субсидией для отечественных производителей (п. 118, 119, 123, 696 Доклада Рабочей группы). Таким образом, препятствия для практической реализации предлагаемых мер отсутствуют как в соглашениях ВТО, так и в обязательствах России при присоединении к организации.

В сложившейся ситуации в выигрыше оказались металлургические предприятия, которые в силу исторических причин получили собственные энергетические мощности. Так, к примеру, ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» благодаря собственной генерации обеспечил в 2015 году 73% своей потребности в электроэнергии.

Другим примером может служить ОАО «Объединенная компания «РУСАЛ», входящая в единый холдинг «EN+» с ОАО «Евросибэнерго», владеющей крупными генерирующими мощностями Братской, Иркутской, Красноярской и Усть-Илимской ГЭС. В настоящее время ОАО «ОК «РУСАЛ» успешно реализовало совместный с ОАО «Русгидро» проект по строительству Богучанской ГЭС для энергоснабжения строящегося Богучанского алюминиевого завода.

Однако подобные случаи успешного сохранения заложенных в СССР межотраслевых связей крупных металлургических производств и поставщиков электроэнергии являются, скорее, исключительными, в связи с чем вопросы государственной политики в сфере управления энергетическим сектором являются крайне актуальными для подавляющего большинства предприятий в энергоемких отраслях народного хозяйства.

Альтернативой обособленным генерирующим мощностям может служить частичное самообеспечение электроэнергией за счет утилизации доменного газа. Примером успешной реализации такого подхода может служить ЗАО «НЛМК», обеспечившее 44% потребности головного

предприятия в г. Липецке в электроэнергии за счет утилизации доменного газа.

* * *

Задача государственной поддержки развития металлургии в условиях членства в ВТО требует комплексного решения, сочетающего как меры, непосредственно связанные с использованием инструментов ВТО (оспаривание дискриминационных ограничений, применение собственных антидемпинговых мер) или минимизацией специфических рисков, обусловленных российскими условиями присоединения (в части экспорта металлолома), так и меры государственной экономической политики, направленные на поддержку модернизации предприятий и повышение их конкурентоспособности за счет естественных преимуществ российской экономики.

Есть весомые основания полагать, что реализация в ближайшей перспективе согласованного набора перечисленных ниже мероприятий позволит в среднесрочной перспективе успешно решить задачи по трансформации позиции российской металлургии на мировом и национальном рынках, существенно повысить долю продукции с высокой добавленной стоимостью в экспорте и заместить импорт такой продукции на российском рынке:

1) введение лицензирования заготовки лома черных и цветных металлов и квотирования объемов ломозаготовки с преимущественным распределением квот предприятиям, производящим вторичный металл;

2) рассмотрение возможности ограничения числа пунктов пропуска металлолома через границу, аргументируемого ужесточением требований к таможенному контролю вывозимого лома;

3) стимулирование реализации проектов собственной генерации за счет утилизации вторичных топливных газов на предприятиях черной металлургии;

4) введение экспортных пошлин на стальные полуфабрикаты (заготовки для перекалки);

5) рассмотрение вопроса о возможности инициирования переговоров по частичному пересмотру российских обязательств в части отмены экспортных пошлин на необработанный алюминий;

6) целевое субсидирование инвестиционных проектов в обновление и модернизацию основных фондов металлургических предприятий, не имеющих значительных финансовых ресурсов, в рамках механизмов, не создающих основания для компенсационных мер по Соглашению ВТО о субсидиях и компенсационных мерах;

7) разработка и реализация мер государственной политики по стимулированию инвестирования прибыли промышленных предприятий в развитие производства за счет сокращения ее распределения в форме больших по совокупному объему дивидендных выплат;

8) реформирование электроэнергетики и ТЭК, а также государственного тарифного регулирования для восстановления утраченного конкурентного преимущества российских производителей по стоимости энергоресурсов;

В то же время, такой комплекс мер потребует, с одной стороны, отсутствующего на сегодняшний день высокого уровня взаимодействия государственных органов и производителей, который позволил бы интегрировать государственные и корпоративные стратегии развития, а с другой – изменения подхода к роли государства в экономике в пользу ее усиления и проведения более активной промышленной политики и ограничения интересов частных собственников предприятий в пользу достижения целей стратегического развития отрасли.

Отдельного упоминания заслуживает вопрос о возможности реализации защитных мер как ответа на торгово-экономические санкции, введенные в одностороннем порядке США, Канадой, ЕС и некоторыми другими государствами в отношении России, учитывая, что правила ВТО

позволяют России отступить от своих обязательств в рамках ВТО перед странами, применившими санкции, до их отмены.

Заключение

В результате проведенного исследования намеченные цели достигнуты и поставленные задачи решены. На основе фактических условий присоединения России к ВТО с детализацией до отдельных товарных позиций получены количественные оценки экспортной конкурентоспособности российской металлургической продукции и степени воздействия изменения импортных пошлин до конечного связанного уровня на объемы ее импорта.

Построена специальная математическая модель поведения фирмы, позволившая обосновать сравнительную эффективность различных инструментов торговой и экономической политики для стимулирования импортозамещения и совершенствования структуры экспорта в металлургии и выявить характерные особенности их воздействия на производство и рынки. Благодаря полученным результатам представлен набор практических мер, способных минимизировать риски присоединения к ВТО для российской металлургии и стимулировать ее модернизацию и развитие в новых условиях.

В ходе исследования удалось в полной мере проверить выдвинутые в его начале гипотезы.

Гипотеза о наличии высоких рисков для российской металлургии, обусловленных связыванием импортных и экспортных пошлин на металлургическую продукцию, сырье и полуфабрикаты подтвердилась частично в части экспортных пошлин на лом металлов.

Введенные в 1999 году экспортные пошлины на лом черных металлов на уровне 15% и на лом цветных металлов на заградительном уровне от 30% до 50% обеспечили стабилизацию экспорта лома черных металлов и полное прекращение экспорта лома цветных металлов, что создало базу для существенного роста вторичной металлургии в последующие годы. В производстве четырех металлов – свинца, стали, меди и алюминия –

вторичная переработка является ключевым элементом существующей структуры отрасли, стратегических планов ее развития или того и другого одновременно. Многократное снижение экспортных пошлин на металлолом к концу переходного периода (до 2018 года) в условиях произошедшего в 2014-2015 годах снижения курса рубля, повысившего доходность экспортных операций, создает реальные риски возврата к массовому экспорту лома и сокращению ресурсной базы российской металлургии.

Однако в части рисков, связанных со снижением и связыванием импортных пошлин на металлургическую продукцию гипотеза не подтвердилась. По результатам проведенного расчета оценочных величин эластичности импорта по пошлине и последующего моделирования воздействия присоединения к ВТО на его объемы, из 19 основных импортируемых товарных групп металлургической продукции только для двух товарных позиций труб большого диаметра был выявлен потенциал увеличения импорта более чем на 10%. В то же время, было обнаружено, что для 6 основных товарных групп продукции с высокой добавленной стоимостью динамика импорта определяется, в первую очередь, дефицитом соответствующей продукции отечественных производителей, что обуславливает особую важность импортозамещения.

Гипотеза о том, что ограничения, накладываемые соглашениями ВТО и обязательствами России при присоединении к организации, создадут препятствия для реализации мер торговой и экономической политики, направленных на стимулирование импортозамещения в металлургии, в целом подтвердилась.

Для проверки этой гипотезы была построена модель поведения вертикально-интегрированной компании на четырех взаимосвязанных рынках: внутреннем рынке полуфабрикатов, внутреннем рынке готовой продукции, мировом рынке полуфабрикатов и мировом рынке готовой продукции. С использованием модели был проведен сравнительный анализ наиболее распространенных инструментов торговой и экономической

политики, таких как импортные и экспортные пошлины и эквивалентные им меры, меры, воздействующие на себестоимость производства и ставку процента, динамика курса национальной валюты. Наиболее перспективным инструментом стимулирования как импортозамещения, так и совершенствования структуры экспорта в пользу увеличения доли товаров с высокой добавленной стоимостью были признаны экспортные пошлины на полуфабрикаты с низкой добавленной стоимостью. В то же время, именно металлургическое сырье и полуфабрикаты стали основным объектом ограничений в сфере применения экспортных пошлин, предусмотренных условиями присоединения России к ВТО. По истечении переходного периода экспортные пошлины на них должны быть ограничены на минимальном уровне (до 5%) или полностью отменены.

Неопределенность вносит также и позиция ЕС в части так называемых «энергокорректировок», которые продолжают применяться даже в условиях фактической утраты российскими металлургическими предприятиями существенных конкурентных преимуществ по стоимости электроэнергии и природного газа из-за многократного роста цен на них за последние 10 лет. Снижение себестоимости производства за счет пересмотра государственной политики в области управления энергетическим сектором является важным фактором повышения конкурентоспособности российской металлургии и перераспределения в ее пользу ресурсов для модернизации, однако практическая реализация такого курса может привести к расширению применения «энергокорректировок». Окончательное решение данный вопрос получит только после вынесения Органом по разрешению споров ВТО решения по российскому иску в адрес ЕС о дискриминационном характере «энергокорректировок» при проведении антидемпинговых расследований.

Гипотеза о возможности разработки комплекса мер торговой и экономической политики, направленных на компенсацию вышеуказанных рисков и ограничений, также подтвердилась. Проведенный анализ показал, что в рамках принятых Россией обязательств возможна реализация мер

административного характера, затрудняющих экспорт лома металлов (лицензирование экспорта, ограничение числа таможенных пунктов пропуска металлолома), а также ограничения на его экспорт в страны, проводящие санкционную политику в отношении России. При этом перспективными являются и альтернативные меры, не связанные с прямыми ограничениями на экспорт лома, в том числе лицензирование деятельности по ломозаготовке и квотирование объемов заготовки лома с преимущественным распределением квот организациям, обслуживающим внутренний рынок.

Применение экспортных пошлин в отношении необработанного металла и полуфабрикатов, с учетом рассмотренных дополнительных критериев его целесообразности и обоснованности, было признано перспективным для черной металлургии и алюминиевой промышленности. В то же время, обязательства России предусматривают обнуление экспортных пошлин на необработанный алюминий, в связи с чем использование данного инструмента возможно только в отношении стальных заготовок (полуфабрикатов) для перекачки. Поскольку такие заготовки являются основным экспортным товаром черной металлургии России, применение экспортных пошлин в сочетании с дополнительными мерами поддержки инвестиционных проектов в отрасли может оказать существенное стимулирующее воздействие на модернизацию черной металлургии и улучшение структуры ее экспорта. В свою очередь, в отношении экспорта необработанного алюминия можно рассмотреть возможность введения пошлин на его поставки в отдельные страны, которые ввели торгово-экономические санкции против России, в качестве ответной меры на такие санкции.

Наконец, важным направлением поддержки металлургии как энергоемкой отрасли может послужить изменение государственной политики в сфере управления электроэнергетикой с отказом от перехода к равнодоходности экспортных и внутренних поставок природного газа и восстановлением полноценного контроля над электроэнергетикой. Это

позволит трансформировать естественное конкурентное преимущество России в обеспеченности энергоресурсами в фактор глобальной конкурентоспособности российских производителей по издержкам.

На уровне предприятий наиболее перспективными направлениями для компенсации возникающих рисков является укрепление вертикальной интеграции с включением в состав металлургических компаний дочерних структур по заготовке лома для перехода на полное самообеспечение этим видом сырья, а также внедрение технологий утилизации вторичных топливных газов на собственных генерирующих мощностях.

Помимо практических результатов, в ходе исследования был получен ряд важных теоретических результатов.

На основе имеющихся теоретических подходов предложена новая двухуровневая методика применения индекса выявленной конкурентоспособности, существенно повышающая обоснованность и практическую значимость результатов его применения для анализа структуры торговых отношений.

Апробирована методика оценки эластичности импорта по пошлине с использованием резких изменений курса валюты в качестве экономического аналога изменения пошлины. Получены объяснимые результаты, подтверждающиеся качественным анализом ситуации на рынке, что позволяет рекомендовать методику к применению.

Предложена новая математическая модель поведения вертикально интегрированного предприятия на взаимосвязанных внутреннем и мировом рынках полуфабрикатов и готовой продукции, позволившая выявить практически значимые особенности воздействия на них ряда факторов.

На основе предложенной модели обоснована недостаточная эффективность и высокие риски использования импортных пошлин в качестве инструмента стимулирования импортозамещения, что становится дополнительным доводом в пользу курса на либерализацию внешней торговли. Выявлены характеристики особой ситуации в отрасли, при которой

импортные пошлины принципиально не способны стимулировать импортозамещение, сколь бы велики они ни были.

На основе модели показано неоднозначное воздействие девальвации национальной валюты на структуру внешней торговли. Показано, что в отсутствие внешнего регулирующего воздействия (государственного вмешательства) такая девальвация может служить закреплению системы внешней торговли, связанной с экспортом продукции низкого передела и импортом продукции высокого передела⁶⁷.

Представленная в исследовании логика и структура анализа воздействия системного изменения торгово-политического режима на отрасль может быть использована в дальнейшем при анализе как влияния присоединения России к ВТО на другие отрасли, так и возможных последствий участия в иных торговых соглашениях и интеграционных объединениях.

⁶⁷ Эмпирическое подтверждение этой особенности влияния девальвации валюты было обнаружено в ходе обсуждения предложенной модели на XVII Апрельской международной конференции по проблемам развития экономики и общества. В докладе В.М. Четверикова «Статистическое постоянство знака счета текущих операций платежного баланса в мировой экономике» было показано, что валютные кризисы, как правило, не превращают страну из нетто-импортера в нетто-экспортера.

Список литературы

Нормативные акты.

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 718 «О таможенном тарифе российской федерации и товарной номенклатуре, применяемой при осуществлении внешнеэкономической деятельности» (с изменениями).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.07.2012 № 756 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов правительства Российской Федерации» (с изменениями).
3. Приказ Минпромторга России от 8 апреля 2014 г. № 651 «Об утверждении Стратегии развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 года».
4. Приказ Минпромторга России от 5 мая 2014 г. № 839 «Об утверждении Стратегии развития черной металлургии России на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года и Стратегии развития цветной металлургии России на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года».
5. Приказ Минпромторга России от 23 апреля 2010 г. № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».
6. Приказ Минпромторга России от 31 января 2013 г. № 118 «Об утверждении Стратегии развития медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».
7. Приказ Минпромторга России от 22 декабря 2011 г. № 1810 «Об утверждении стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2020 года».
8. Приказ Минпромторга России от 22 февраля 2011 г. № 206 «Об утверждении Стратегии развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010 - 2020 годы и на перспективу до 2030 года»
9. Приказ Минпромторга России от 9 декабря 2010 г. № 1150 «Об утверждении Стратегии развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года».
10. Приказ Минпромторга России от 23 октября 2009 г. № 965 «Об утверждении Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».

11. Приказ Минпромторга России от 24 сентября 2009 г. № 853 «Об утверждении Стратегии развития легкой промышленности России на период до 2020 года и Плана мероприятий по ее реализации».
12. Приказ Минпромторга России от 31 октября 2008 г. № 248 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года».
13. Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации.
14. Решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» (с изменениями).
15. Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 [Electronic resource] / WTO. - Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm. (access date: 10.11.2013).
16. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [Electronic resource] / WTO. - URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm. (access date: 10.11.2013).
17. Agreement on Trade-Related Investment Measures [Electronic resource] / WTO. – URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims_e.htm. (access date: 10.11.2013).
18. Council Regulation (EC) № 1225/2009 of 30.11.2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community [Electronic resource] / URL: trade.ec.europa.eu/doclib/html/146035.htm (access date: 12.02.2014).
19. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) [Electronic resource] / WTO. - URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm. (access date: 10.11.2013).

Книги, монографии, статьи в периодических изданиях

20. Афонцев, С.А. Присоединение к ВТО: экономико-политические перспективы [Текст] / С. А. Афонцев // Pro et Contra. – 2002. - № 2. – С. 7-27.
21. Афонцев, С.А. Либерализация торговли и торговый баланс [Текст] / С.А. Афонцев // Вопросы экономики. – 2005. – № 7. – С. 19-36.
22. Волчкова, Н.А. ВТО: ожидания и реалии [Текст] / Н.А. Волчкова // Таможенное регулирование. – 2013. – № 10. [Электронный ресурс] Центр международной

торговли. - Режим доступа: <http://wto.wtcmoscow.ru/analytics/sbornik-statej> (дата обращения: 14.12.2013).

23. ВТОрична для России? Вступление России в ВТО: аналитический обзор [Текст] / ЦЭФИР РЭШ, Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В. – М.: Эрнст энд Янг (СНГ) Б.В., 2012. – 96 с.
24. Вышегородский, Д. Потенциальные источники вторичного алюминия в России [Текст] / Д. Вышегородский // Уральский рынок металлов. – 2005. - №10. – С. 58-63.
25. Гришаев, С.И. Соотношение вторичного и рудного сырья в производстве цветных металлов в России [Текст] / С.И. Гришаев, И.М. Петров // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2008. – № 5. – С. 17-22.
26. Давыдов, А. Российский «триатлон» в ВТО [Текст] / А. Давыдов, Г. Петров // Международная экономика. – 2012. – №10. – С. 42-50.
27. Дюмулен, И.И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование [Текст] / И.И. Дюмулен. – М.: ВАВТ, 2015. – 520 с.
28. Доклад об экономике России: поддержка роста и снижение рисков [Текст] / Всемирный банк // Общество и экономика. – 2012. - № 3. – С. 5-49.
29. Загашвили, В.С. Возможные последствия присоединения России к ВТО [Текст] / В.С. Загашвили // Российский внешнеэкономический вестник. – 2011. – № 5. – С. 10-16.
30. Захаров, А.Н. Использование инструментов государственной промышленной политики в целях повышения эффективности участия России в ВТО [Текст] / А.Н. Захаров, Л.Р. Смирнова, С.Е. Аыков // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 3. – С. 26-31.
31. Иванов, И.Д. Российские предприятия в открытой рыночной экономике [Текст] / И.Д. Иванов – М.: Общество сохранения литературного наследия, 2011. – 352 с.
32. Каргин, Е.С. Воздействие вступления в ВТО на промышленность России по критическим товарным позициям [Текст] / Е.С. Каргин // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 4. – С. 81-84.
33. Каргин, Е.С. Конкурентоспособность российской экономики в контексте вступления в ВТО [Текст] / Е.С. Каргин // Проблемы современной экономики. – 2013. – № 2. – С. 23-37.
34. Каргин, Е.С. Оценка воздействия присоединения России к ВТО на динамику импорта металлургической продукции [Текст] / Е.С. Каргин // Проблемы современной экономики. – 2015. - № 4. – С. 101-105.
35. Каргин, Е.С. Потенциал расширения экспорта российской металлургии в условиях членства в ВТО [Текст] / Е.С. Каргин // Первые шаги в науку третьего

тысячелетия: материалы XI всероссийской научно-практической конференции. – Уфа: РИЦ БашГУ. – 2015. – С. 708-717.

36. Макаров, А.А. Влияние роста цен на газ и электроэнергию на развитие экономики России [Текст] / А.А. Макаров, Т.А. Митрова. – М: ИНЭИ РАН, 2013. – 35 с.
37. Медведков, М.М. Итоги переговоров обнадеживают [Текст] / М.М. Медведков // Международная экономика. - 2012. – № 9. – С. 7-11.
38. Некипелов, А.Д. Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО [Текст] / А.Д. Некипелов [и др.]. – М.: РАН, 2002. – 125 с.
39. О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации за 2007 год [Электронный ресурс] / Минприроды России. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=117986> (дата обращения: 16.08.2014).
40. О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации за 2012 год [Электронный ресурс] / Минприроды России. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=134151> (дата обращения: 16.08.2014).
41. О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации за 2014 год [Электронный ресурс] / Минприроды России. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=143955> (дата обращения: 03.06.2016).
42. Овчарова, Л.Н. Вступление России в ВТО: мнимые и реальные социальные последствия [Текст] / Л.Н. Овчарова [и др.]. – М.: Научные проекты НИСП, 2003. – 158 с.
43. Оболенский, В.П. Обязательства России в ВТО: плюсы и минусы [Текст] / В.П. Оболенский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 2. – С.18-36.
44. Оболенский, В.П. Россия в Таможенном союзе и ВТО: новое в торговой политике [Текст] / В.П. Оболенский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. - № 12. – С. 22-30.
45. Оболенский, В.П. Присоединение к ВТО: катастрофические прогнозы не оправдываются [Текст] / В.П. Оболенский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2013. - № 1. – С. 5-9.
46. Оболенский, В.П. Россия и ВТО: первые итоги [Текст] / В.П. Оболенский // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. - № 9. – С. 3-11.

47. Портанский, А.П. Россия становится полноправным участником мировой торговли [Текст] / А.П. Портанский // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. - № 4. – С. 51-66.
48. Портанский, А.П. Россия – ВТО: время подводить итоги еще не пришло [Текст] / А.П. Портанский // Деньги и кредит. – 2013. - №8. – С. 5-10.
49. Портанский, А.П. Россия и ГАТТ/ВТО: от послевоенного разрыва к стратегии участия в XXI веке [Текст] / А.П. Портанский. – Саарбрюккен, Германия: Lambert Academic Publishing GmbH. - 2011. – 160 с.
50. Примаков, Е.М. Вызов государству [Текст] / Е.М. Примаков // Таможенное регулирование. – 2013. - № 1. – С. 38-40.
51. Райнерт, Э. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными [Текст] / Э. Райнерт., пер. с англ. Н. Автономовой – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ. - 2011. – 384 с.
52. Салицкий, А.И. Китай в ВТО: либеральный протекционизм. [Электронный ресурс] / А.И. Салицкий // Информационный ресурс «Россия и Всемирная торговая организация». – Режим доступа: <http://www.wto.ru/documents.asp?f=china&t=14> (дата обращения: 10.11.2013).
53. Сутырин, С.Ф. Членство в ВТО: новый этап участия России в международной торговой системе. [Текст] / Сутырин С.Ф. [и др.]; под общ. ред. Сутырина С.Ф. и Трофименко О.Ю. – М: Проспект, 2014. – 160 с.
54. Тарр, Д. Торговая политика и значение вступления в ВТО для развития России и стран СНГ [Текст] / Д. Тарр [и др.]; под общ. ред. Д. Тарра. – М.: Издательство «Весь Мир». - 2006. – 588 с.
55. Шашурин, Ю.С. Из лома возродится банка [Текст] / Ю.С. Шашурин, С.М. Гришаев // Металлоснабжение и сбыт. - 2002. - № 2. – С. 98-102.
56. Bacchetta, M. Effects of WTO Accession on Policy-making in Sovereign States: Preliminary Lessons from the Recent Experience of Transition Countries [Electronic resource] / M. Bacchetta, Z. Drabek; World Trade Organization. - 2002. – URL: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/derd200202_e.htm (access date: 22.12.2013).
57. Balassa, B. Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage [Text] / B. Balassa // The Manchester School. – 1965. - Vol. 33 - № 2. – P. 99-123.
58. Broadman, H. Global Economic Integration: Prospects for WTO Accession and Continued Russian Reforms [Text] / H. Broadman // The Washington Quarterly. – 2004. – Vol. 27. - № 2. – P. 79-98.

59. Chang, H.-J. Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective [Text] / H.-J. Chang. – London: Anthem Press. - 2003. – 188 p.
60. Chowdhury, A. WTO Accession: What's in it for Russia [Text] / A. Chowdhury. – Working paper 595, William Davidson Institute. - 2003. – 22 p.
61. Galbraith, J. The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too [Text] / J. Galbraith. – New York: Free Press. - 2008. – 219 p.
62. Jensen, J. The Impact of Liberalizing Barriers to Foreign Direct Investment in Services: The Case of Russian Accession to the World Trade Organization [Text] / J. Jensen, T. Ruetherford, D. Tarr // Review of Development Economics. – 2007. - Vol.11. - № 3. – P. 482-506.
63. Krugman, P. Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade [Text] / P. Krugman // Journal of International Economics. – 1979. - Vol. 9. - № 4. – P. 469-479.
64. Lissovlik, B. Russia and the WTO: The “Gravity” of Outsider Status [Text] / B. Lissovlik, Y. Lissovlik. – Working paper WP/04/159, IMF. - 2004. – 42 p.
65. Michalopoulos, C. WTO Accession for Countries in Transition [Text] / C. Michalopoulos. – Working paper 1934, World Bank. - 1998. – 24 p.
66. Portanskiy, A.P. Russia and the World Trade Organization Final Stage? [Text] / A.P. Portanskiy // Problems of Economic Transition. – 2012. - Vol.55. - № 1. – P. 63-77.
67. Ricardo, D. On the Principles of Political Economy and Taxation. 1821. [Electronic resource]. – URL: <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP2a.html#Ch.7,%20On%20Foreign%20Trade> (usage date: 17.05.2016).
68. Reinert, K. The Princeton Encyclopedia of World Economy [Text] / Reinert K. [et. al.]; edited by K. Reinert, R. Rajan. – Princeton: Princeton University Press. – 2008. – 1328 p.
69. Rose, A. Do We Really Know, That the WTO Increases Trade [Text] / A. Rose // American Economic Review. – 2004. – Vol. 94. - № 1. - P. 98-114.
70. Rutherford, T. Poverty Effects of Russia's WTO Accession: modeling real households and endogeneous productivity effects [Text] / T. Rutherford, D. Tarr // Journal of International Economics. – 2008. - Vol. 75. - № 1. – P. 131-150.
71. Rybczynski, T. Factor Endowment and Relative Commodity Prices [Text] / T. Rybczynski // Economica. – 1955. - Vol. 22. - № 88. – P. 357-359.
72. Samuelson, P. Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization [Text] / P. Samuelson // Journal of Economic Perspectives. – 2004. - Vol. 18. - № 3. – P. 135-146.

73. Smith, M. Accession to the WTO: Key Strategic Issues [Text] / M. Smith // Shott J. The World Trading System: Challenges Ahead / J. Shott [et al.]. - Institute for International Economics. - 1996. – 329 p.
74. Stern, M. An Economic Perspective on Russia's Accession to the WTO [Text] / M. Stern. – Working paper 472, The William Davidson Institute. - 2002. – 35 p.
75. Subramanian, A., Wey S.-J. The WTO Promotes Trade Strongly, but Unevenly [Text] / A. Subramanian, S.-J. Wey // Journal of International Economics. – 2007. – Vol. 72. - № 1. - P. 151-175.
76. Tarr, D. Russian WTO Accession: What Has Been Accomplished, What Can Be Expected [Text] / D. Tarr. – Working paper 4428, The World Bank. - 2007. – 20 p.
77. Tarr, D. Russian WTO Accession: Achievements, Impacts, Challenges [Electronic resource]. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/4/40747249.pdf> (access date: 22.11.2013).
78. Vollrath, T. A Theoretical Evaluation of Alternative Trade Intensity Measures of Revealed Comparative Advantage [Text] / T. Vollrath // Review of World Economics. – 1991. - Vol. 127. - № 2. - P. 265-280.
79. Yudaeva, K. Russia's WTO Accession: Current State of Negotiations and Forecasts of the Effects [Electronic resource] / K. Yudaeva; CEFIR. – URL: <http://pdc.ceu.hu/archive/00001646> (access date: 22.11.2013).
80. Ustenko, O. Russia's Accession into WTO: A Case Study of the Aluminium Industry [Electronic resource] / O. Ustenko; CEFIR. – URL: www.rgwto.com/upload/contents/426/wto_alumin.pdf (access date: 17.11.2013).
81. UN Comtrade Database [Electronic resource] / United Nations Statistics Division. - URL: <http://comtrade.un.org/data> (access date: 20.09.2016).
82. WTO Tariff Download Facility [Electronic resource] / WTO. - URL: <http://tariffdata.wto.org/Default.aspx?culture=en-US> (access date: 13.04.2014).