

Приграничная торговля как составляющая внешнеэкономической политики государства

В.В.Покровская

УДК 339.5
ББК 65.428
П-487

ОБОСНОВАННОСТЬ И ПРОТИВОРЕЧИВОСТЬ ПРОЦЕССОВ ПРИГРАНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ

Процесс поиска новых моделей международной интеграции и развития экспортной базы в современных обстоятельствах заставляет обратить более пристальное внимание на активизацию внешнеэкономических отношений между регионами сопредельных с Россией стран, прилегающих к ее государственным и сухопутным границам. Такие территориальные зоны могут рассматриваться как особые режимы внешнеэкономической деятельности (ВЭД) расположенных здесь компаний и предприятий разного уровня, статуса и профиля хозяйственной деятельности. Нельзя забывать, что Россия отличается большой протяженностью государственных границ, вблизи которых располагаются 48 ее регионально-территориальных субъекта.

Однако, если 20 лет назад на долю 18 сухопутных и морских приграничных зон России со странами дальнего зарубежья приходилось почти 1/2 совокупного экспорта и 2/3 импорта РФ, то в настоящий период доля приграничного товарооборота страны не превышает 20-25% экспорта и импорта соответственно. В период начала 90-х гг. 20-го века децентрализация государственной власти и управления, а также ликвидация госмонополии на внешнюю торговлю и последующая либерализация ВЭД в России дали мощный толчок развитию товарообменных операций и сотрудничества в приграничных регионах, расположенных у прежних государственных границ, а также притоку зарубежных инвестиций. В таких регионах динамичные процессы наблюдались в отдельных сферах производства и посреднических услуг, а внутрирегиональные рынки потребления, объемы которых существенно различались по российским регионам, все более активно связывались с внешними рынками.



Так, например, в Калининградской области в составе экспорта приграничной торговли до 80% приходилось на продукцию собственного производства, в то время как в Амурской области – не более 10%. Неравнозначный характер регионализации российских территорий наблюдался и по другим географическим зонам приграничной и прибрежной торговли (ППТ). В частности, внешнеторговый оборот Сахалинской области и Приморского края по линии ППТ в 1993-1994 гг. преимущественно приходился на Японию – 51% и 27% соответственно; Читинской области и Приморского края – на Китай (93% и 43% соответственно). Приток зарубежных инвестиций в рамках приграничного сотрудничества Калининградской области обеспечивался за счет участия компаний Германии, Польши, Литвы – 22%, 37% и 16% по отношению к общему числу зарегистрированных там совместных предприятий (СП).¹

Способ прямого взаимодействия с иностранными партнерами позволял российским участникам ВЭД быстрее приспособиться к запросам и структурным потребностям приграничных внешних рынков, осуществлять закупку зарубежных технологий, материалов и сырья для развития промышленного потенциала приграничных территорий РФ и функционирующих там хозяйствующих субъектов. Однако проявившаяся впоследствии дифференциация в положении российских зон ППТ и спад объемов и активности процессов взаимодействия с территориями соседних стран были обусловлены рядом причин. Одна из них – место их расположения: у новых или прежних государственных границ России. Дело в том, что вновь образовавшиеся приграничные зоны РФ прежде в основном были более тесно связаны с бывшими союзными республиками, ставшими теперь сопредельными государствами, и, следовательно, сильнее ощутили в новых обстоятельствах негативное влияние объективно возникших барьеров – пограничных, таможенных, валютно-финансовых.

Кроме того, на «новые» пограничные территории повлиял отрицательно фактор сравнительно более худшего финансово-экономического положения сопредельных с Россией стран СНГ и других стран, прежде входивших с ней в состав единого государственного пространства, а также неравнозначные ориентиры и модели их будущего национально-хозяйственного развития, включая и депрессивный характер экономики в ряде из них. Вместе с тем положение и некоторых российских территорий приграничных зон характеризуется подобным образом. На большей их части (свыше 70%) социально-экономические показатели уступают средним значениям других российских регионов.

Так, более высокий уровень регионального валового продукта (РВП) в расчете на одного человека имел место в начале 2000-х годов в приграничных регионах РФ, сопредельных со странами ЕС (кроме Псковской области). Относительно

¹ По расчетам на основе данных Роскомстата и Государственного таможенного комитета (ныне ФТС) Российской Федерации, 1992-1999 гг..



близкие к ним показатели РВП в зонах приграничных территорий с Белоруссией и Украиной, хотя они в 1,5-2 раза ниже среднероссийских и ближе к уровню стран-соседей. В регионах РФ, граничащих с Казахстаном, наблюдаются существенные отличия РВП, в частности, в пограничном регионе Тюменской области. Он в 3 раза выше чем, например, в приграничном Санкт-Петербурге. В Дальневосточном регионе они также дифференцированы: в приграничных зонах с Монголией РВП существенно меньше, чем на территории субъектов, соседствующих с Китаем и тем более с Японией.² Наименее низкие показатели складываются на приграничных территориях с Азербайджаном и Грузией. Сравнительная оценка приграничных регионов России по ряду показателей отражена в таблице 1.

Таблица 1

Доля приграничных регионов РФ по ряду показателей в 2010 г., в %

Приграничные регионы	Площадь	Население	РВП	Экспорт	Импорт
1	2	3	4	5	6
Со странами ЕС					
Мурманская обл.	0,85	0,59	0,63	0,52	0,14
Республика Карелия	1,06	0,48	0,34	0,32	0,15
Ленинградская обл.	0,49	1,15	1,12	2,6	3,41
Санкт-Петербург	0,01	3,23	4,14	5,32	10,04
Калининградская обл.	0,09	0,66	0,53	0,16	3,68
Псковская обл.	0,32	0,49	0,21	0,05	0,35
Всего данные регионы	2,82	6,6	6,97	8,97	17,77
С Белоруссией и Украиной					
Смоленская обл.	0,29	0,69	0,35	0,15	0,29
Брянская обл.	0,2	0,92	0,37	0,07	0,4
Курская обл.	0,18	0,81	0,49	0,2	0,19
Белгородская обл.	0,16	1,07	0,93	0,85	1,97
Воронежская обл.	0,31	1,6	0,84	0,22	0,35

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6
Ростовская обл.	0,59	2,99	1,68	0,84	2,33
Всего данные регионы	1,73	8,08	4,66	2,33	5,53
С Казахстаном					

² Вардомский Л.Б. Приграничный пояс России: проблемы и тенденции развития. // Россия и современный мир. 2000. №2, с.56.

Внешнеторговая деятельность

Астраханская обл.	0,29	0,71	0,43	0,3	0,09
Волгоградская обл.	0,66	1,83	1,26	0,94	0,39
Саратовская обл.	0,59	1,81	0,96	0,52	0,28
Самарская обл.	0,31	2,23	2,06	2,19	0,77
Оренбургская обл.	0,72	1,49	1,24	1,03	0,68
Челябинская обл.	0,52	2,47	1,95	1,8	1,56
Курганская обл.	0,42	0,67	0,31	0,05	0,15
Тюменская обл.	8,56	2,4	9,16	13,4	0,73
Омская обл.	0,83	1,42	1,03	0,13	0,28
Новосибирская обл.	1,04	1,86	1,34	0,35	0,72
Алтайский край	0,98	1,76	0,78	0,3	0,26
Всего данные регионы	14,92	18,65	20,52	21,01	5,91
С Китаем, Монголией, Японией					
Республика Алтай	0,54	0,15	0,05	0,01	0,02
Республика Тыва	0,99	0,22	0,07	0	0
Республика Бурятия	2,05	0,68	0,37	0,08	0,07
Забайкальский край	2,53	0,79	0,41	0,05	0,19
Амурская обл.	2,12	0,61	0,4	0,06	0,16
Еврейская АО	0,21	0,13	0,08	0,01	0,01
Хабаровский край	4,61	0,99	0,8	0,39	0,43
Приморский край	0,96	1,4	0,93	0,2	2,27
Сахалинская обл.	0,51	0,36	0,98	1,93	0,39
Всего данные регионы	14,52	5,33	4,09	2,73	3,54
Всего приграничные регионы	35,03	46,84	40,08	36,1	34,43

Составлено и рассчитано по данным Роскомстата (www.gks.ru) и ФТС РФ (www.customs.ru).

Возросшие административные препятствия и отсутствие экономических механизмов стимулирования процессов в рамках ППТ, а также необходимой инфраструктуры в пригранично-таможенных зонах и бездействие таких важных в современных условиях таможенных режимов, как свободные таможенные зоны и свободные таможенные склады, не способствуют развитию ППТ.

В то же время в условиях состоявшегося присоединения России к ВТО приграничная и прибрежная торговля должна получить статус полноценного режима наибольшего благоприятствования (РНБ) в системе двустороннего межстраново-



го товарообмена соседних государств. Однако это становится возможным лишь в условиях заинтересованности федеральных органов власти и включения в состав государственной внешнеэкономической и торговой политики соответствующих направлений, а также принятия решений по созданию необходимых экономических условий, стимулирующих процессы развития режима приграничной торговли (РПТ).

ПРОЯВЛЕНИЯ РЕЖИМА ПРИГРАНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ТОВАРООБМЕНЕ

В исторически сложившейся практике МЭО РПТ относится к числу особых режимов международной торговли, интенсивное развитие которого наблюдается с середины 20-го века. Динамичный рост ее объемов в составе мирового товарооборота, как подтверждает зарубежный опыт, часто становится важнейшей предпосылкой развития форм внешнеэкономического, инвестиционного и промышленного сотрудничества, углубления производственно-технологической кооперации пограничных регионов государств и отдельных хозяйствующих субъектов на их территории. Нередко РПТ служит основой экономической интеграции части национальных территорий или стран в целом, трансформируясь в зоны свободной торговли и таможенные союзы. В немалой степени активная РПТ является платформой для укрепления политических и дружественных социально-культурных связей, особенно в рамках международного регионального пространства.

Использование фактора близости к сопредельным государствам стратегически важно для расширения экспортного потенциала в пределах регионального и субрегионального сотрудничества, тем более что рынок соседних стран может способствовать выдвиганию России к новым внешним рынкам сбыта. Одновременно углубление производственно-технологической кооперации российских и зарубежных предприятий и фирм повышает взаимную заинтересованность в росте конкурентоспособности их продукции, расширении объема арендных сделок и консигнационных операций и другого рода внешнеторговых сделок, в том числе в рамках встречного товарообмена.

В ряде обстоятельств, например, при объемной территории и протяженности границ отдельных стран, соседствующих с частью экономически и политически неравнозначных государств, не располагающих условиями для полноценной интеграции, РПТ может стать эффективной формой взаимодействия с отдельными их регионами или даже населенными пунктами пограничных зон.

При обосновании статуса приграничной торговли следует исходить из сложившихся в мировой практике торговых обычаев и традиций особых условий товарообмена, международных правовых норм, двусторонних межгосударственных торговых соглашений и протоколов, а также реальностей современного геополитического расположения стран.

Термин «приграничная торговля» в положениях ГАТТ/ВТО трактуется как *преференциальное исключение* из правил *режима наибольшего благоприятствования* для сопредельных государств узкой приграничной полосы – на удалении около 15 км по обе стороны национальных границ – в целях облегчения обмена товарами и услугами в случае, если они производятся и потребляются непосредственно в пределах этих территорий.³ Этот термин также встречается в документах Всемирного Банка и отличается от предыдущей формулировки лишь в части допустимой удаленности приграничных зон от линии государственной границы – на расстоянии 30 км. Упоминание о приграничном сотрудничестве есть и в положениях Мадридской конвенции 1980 г. (с присоединившейся к ней РФ), которые трактуют его как «любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон».⁴

Тем не менее до настоящего времени в международной практике не выработано универсальных инструментов регулирования в системе взаимодействия субъектов, а также территорий в зонах приграничной торговли. Во многом из-за различий принципов государственной внешнеторговой и экономической политики и особенностей двухсторонних отношений между сопредельными странами. Чаще всего, как видно из зарубежной практики, механизм стимулирования торгово-экономической деятельности по обе стороны государственных границ в пределах таких зон обеспечивается в основном за счет таможенных, налоговых и другого рода льгот. Хотя международный опыт свидетельствует, что ППТ может успешно развиваться и при отсутствии законодательно оформленных льгот и строго очерченных территорий и участков зон приграничной торговли.

Более того, нередко национальная внешнеэкономическая политика отдельных государств в целом может не учитывать интересы и позиции территориальных субъектов ППТ, заинтересованных в большей степени в либерализации процессов приграничного торгово-экономического сотрудничества, особенно если здесь присутствуют явные экономические диспропорции структурно-хозяйственного развития, преодоление которых связано с эффектом действия самого РПТ. В данном случае в определенной степени проявляется конфликт интересов – общенациональных и региональных. Следовательно, при формировании государственной внешнеторговой политики и системы госрегулирования, включая стимулирующие ВЭД инструменты, нельзя не учитывать принципы взаимодействия между пограничными территориями с сопредельными странами и проблемы внутригосударственных взаимоотношений органов власти приграничных регионов с центральными органами власти и государственного управления.

³ ГАТТ – 94. Часть II, ст. II п.3.

⁴ Статус Европейской конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. ETC No 106. Мадрид, 21 мая 1980 г. Ст. 2. С.1.



В связи с этим в международных соглашениях предпринимались попытки унификации условий ведения и регулирования приграничной торговли. Однако, судя по зарубежной практике, эти процессы осуществляются не только на государственном уровне, но и на уровне региональных органов исполнительной власти приграничных районов сопредельных стран, исходя из ряда принципов.

Во-первых, приграничная и прибрежная торговля как особый торговый режим должна сопровождаться льготными налоговыми и инвестиционными условиями и иметь тарифный эквивалент (tariff equivalent), то есть отдельный таможенный тариф и другие меры регулирования ВТД.

Во-вторых, географическая привязка зон приграничной торговли производится в основном к сухопутным государственным границам, либо границам, расположенным вдоль русла рек. В то же время торговля через морские порты в большинстве стран не признается приграничной.

В-третьих, приграничная торговля ведется на основе специальных межгосударственных двух- или многосторонних соглашений. И наконец, она должна способствовать экономическому развитию приграничных регионов, внешней торговле страны в целом и служить стимулирующим фактором развития международных интеграционных процессов.

В сравнении с традиционной системой товарообмена на мировых рынках и оценки экономической эффективности, ППТ отличается следующим. В первую очередь, меньшей степенью зависимости от состояния мировой и национальной экономики стран, конъюнктуры мировых товарных рынков и уровня мировых цен. А в большей степени – от производственно-отраслевой специализации и хозяйственно-экономического развития приграничных регионов соседних стран, поскольку внешнеторговые контакты между зарубежными партнерами осуществляются непосредственно вблизи границы (или через границу), а сам ППТ уже предполагает действия, как исключение из общих традиционных правил международной торговли. Они могут иметь как формальный характер, т.е. если закреплены в межгосударственных нормах и соглашениях, как, например, в рамках ЕС, так и неформальный – путем традиционных архаичных торговых операций или нелегальной торговли.

При этом цены по внешнеторговым сделкам, чаще всего, носят взаимовыгодный характер. Хотя следует признать, что они могут быть демпинговыми, как это имеет место, например, в приграничной торговле сырьевым лесоматериалом в Дальневосточном регионе РФ с Китаем. В результате для России это оборачивается значительными не только финансово-экономическими потерями, но и природно-экологическими рисками в условиях отсутствия действенной государственно-протекционистской политики, системы таможенного контроля и мер административно-уголовного наказания, а также снижением уровня экономической безопасности в ущерб общенациональным интересам.

Вместе с тем в рамках ППТ наиболее заметна тенденция формирования единого уровня цен, поскольку производство и перемещение товаров через таможенную границу в таких зонах существенно отличается более низкими стоимостными и временными затратами, что в целом ускоряет валютный арбитраж, сводя к минимуму контрактные валютно-финансовые риски субъектов приграничной торговли. Одновременно сравнительно небольшие транспортные издержки повышают выгоду незначительных по объему внешнеторговых сделок, стимулируя участие в них и развитие сферы малого и среднего бизнеса (МСБ) в приграничных регионах.

В то же время действие «эффекта единой цены» несет в себе угрозу секторам производства однородных товаров на приграничных территориях сопредельных стран в случае более высокого уровня их производственных затрат и себестоимости продукции. Такие явления, в частности, наблюдаются в Дальневосточном приграничном регионе РФ. Под влиянием импорта дешевых потребительских товаров и сельхозпродукции из Китая, объемы регионального производства продукции легкой промышленности и сельскохозяйственного сектора заметно сузились в российских приграничных зонах.⁵

Во-вторых, приграничная торговля характеризуется ощутимым влиянием на структурные изменения национальной экономики и внутреннего рынка, прежде всего приграничных регионов, за счет повышения объемов и эффективности взаимовыгодных экспортно-импортных операций. Национальные регионы с преимущественной долей приграничного товарообмена в совокупном обороте (внутреннем и внешнеторговом) в большей мере зависимы от эффекта ППТ, поскольку, как правило, они имеют схожие с соседними странами ресурсно-географические, природно-климатические условия и хозяйственно-экономическую структуру, нежели остальные регионы своей страны. В этих обстоятельствах одностороннее наращивание объемов экспорта конкретной продукции, особенно сельскохозяйственной, может способствовать сокращению производства и сужению структурной составляющей приграничных районов другого государства.

Помимо этого, ППТ отличается значительным упрощением процедур перемещения через таможенные границы с точки зрения регулирования импорта и декларирования грузов. Однако в условиях отсутствия развитой инфраструктуры в пограничных пунктах перехода через таможенную границу и расположенных в приграничных зонах таможенных терминалов, возрастают риски роста объемов «серого» трансграничного оборота товаров, в т.ч. контрабандных и контрафактных, что и подтверждает таможенная сфера РФ.

Так, в настоящий период ввоз такой товарной продукции на территорию РФ достигает 35% – 40% в рамках отдельных товарных групп, а среднегодовой рост

⁵ Статистика ФТС РФ: www.customs.ru; Роскомстат: www.gks.ru.



их объемов составляет 10% – 15%.⁶ Только в 2011 г. число такого рода административных правонарушений, по которым со стороны ФТС РФ были возбуждены судебные иски, превысило 1,1 тыс. случаев и распространялось более чем на 9 млн единиц продукции, ввезенной как контрафактной. Эти показатели превышают в 1,1 и 3,1 раза цифры 2009 г. и 2005 г. соответственно.⁷ Это характерно, в частности, для зон приграничной торговли России с Китаем, несмотря на усилия со стороны Дальневосточного регионального таможенного управления по повышению уровня таможенного контроля по предотвращению масштабных объемов контрабандного перемещения китайских товаров в рамках «челночной» торговли.

Тем не менее мировой опыт подтверждает, что при условии организованного должным образом взаимодействия государственных и региональных органов власти, а также таможенных структур, приграничная торговля становится дополнительным каналом внешнеторгового и экономического взаимовыгодного сотрудничества между субъектами ВЭД приграничных зон. Во-первых, в части расширения товарообмена с использованием наиболее эффективных форм ВЭД, таких как производственная кооперация, а также прямые торгово-экономические связи.

Во-вторых, приграничная торговля способствует развитию процессов обмена производственно-технологическим опытом в рамках однородных промышленно-производственных сфер, сосредоточенных в прилегающих к национальным границам регионах.

В-третьих, РПТ является стимулирующим фактором диверсификации экспорта стран в целом за счет активного вовлечения во ВЭД региональных предпринимательских структур, в т.ч. из числа МСБ и этнически родственных их владельцев, что способствует увеличению объемов экспорта и совокупного внешнеторгового оборота государств. Наконец, приграничная торговля способствует образованию коридоров трансконтинентального транзита в системе международных перевозок.

До настоящего времени сохраняются противоречия в оценке обоснованности выгод и последствий РПТ в системе международного товарообмена. Стоит отметить, что попытки их изучения и вскрытия недостатков просматриваются и в работах западных исследователей, так или иначе связанных с теорией международной торговли, в частности, посвященных влиянию на сферу внешней торговли таких факторов, как закрытость границ и уровень децентрализации государства.

В одной из них автор полагает, что регионы, расположенные вблизи государственных границ, нередко имеют гораздо меньшие ресурсные объемы, чем сосредоточенные на остальной части национальной территории (экономические, производственные, институциональные и т.д.), что усиливает их статус периферийности

⁶ Воронина Л.И. Развитие таможенной системы РФ в современных условиях. Диссертация на соискание уч. степени к.э.н. – Москва. РГТЭУ. 2013. С.40.

⁷ <http://www.tks.ru/new/nearoy/2012>.

не только в плане географической расположенности.⁸ В таких обстоятельствах возможность трансграничного сотрудничества и взаимодействия регионов, приближенных к национальным границам соседних стран, за счет вовлечения их природно-ресурсного потенциала нередко становится единственным источником промышленного социально-экономического развития приграничных территорий.

Вместе с тем, в качестве выгоды и «достаточных условий» увеличения потенциала экономического роста приграничных территорий нельзя не учитывать и такие факторы, как наличие трудовых ресурсов, транспортно-коммуникационной инфраструктуры, сети торгово-экономических агентов-посредников по обе стороны национальных границ, степень взаимного доверия между которыми, как правило, гораздо более высока. В этом случае «разрыв» государственной и таможенной границ, как объективного препятствия на пути движения не только товарных, но и инвестиционных потоков, может быть оправдан.

Следовательно, главной проблемой трансграничного взаимодействия становится способ или условия преодоления границы в интересах развития интеграционных процессов и торгово-экономического взаимодействия с представителями приграничных зон сопредельных государств. В этих обстоятельствах либерализация торговых барьеров является существенным стимулом экономического роста и интенсификации товарообмена в приграничных регионах, в т.ч. не только между расположенными здесь предприятиями и фирмами, но и «притянутыми» субъектами ВЭД из центральных областей страны.

Кроме того, как полагают зарубежные исследователи более раннего периода «эффекта региональной экономической интеграции», в условиях частично или полностью закрытых национальных границ для свободы деятельности хозяйствующих субъектов и рынков, расположенных вблизи или непосредственно в приграничных зонах, они приобретают свойства «необитаемых пустынных территорий», куда товарная продукция может проникать только по каналам межрегионального обмена. К тому же закрытые границы способствуют искажениям процессов и показателей в рыночной сети, разделению пространства региональных рынков, в т.ч. по отношению к находящимся здесь компаниям и предприятиям, негативно влияя на их конкурентно-рыночную стратегию и результаты деятельности. Тем более, что в системе международного товарообмена, как известно, издержки в основном связаны с фактором пересечения национальных границ и транспортными перевозками. Нельзя не учитывать тот факт, что приграничная интеграция и торговля чаще всего осуществляется между территориями государств, для которых присущи экономические диспропорции в развитии и вовлеченности в национальную экономику.

⁸ Houtum H. An Overview of European geographical research on borders and border regions// J. of Borderlands Studies. 2000. Vol. 15, N 1. P. 58; Ibid, 2000, Vol.15, N 1, p. 63.



СОВРЕМЕННЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ПРИГРАНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ РОССИИ

В нашей стране ППТ имеет давние традиции. Она появилась и получила развитие как компромисс в условиях существования централизованной хозяйственно-экономической системы и государственной монополии на внешнюю торговлю. В то же время ППТ проявилась как стремление региональных органов власти к мобилизации имеющихся местных ресурсов с целью их обмена в рамках встречных торговых операций в приграничных зонах с соседними странами. Благодаря ППТ многие административно-территориальные районы страны решали свои социально-экономические задачи в основном по наполнению потребительскими товарами региональных рынков, чаще всего через структуры потребительской кооперации и местные крупные универсальные торговые организации (универмаги).

Тем не менее, основанием для осуществления такого способа товарообмена служили межправительственные соглашения как, например, в системе приграничной торговли в придунайском регионе с Австрией или странами Восточной Европы (Польшей, Румынией и др.), а также ежегодный межправительственный обмен письмами или подписание протоколов о приграничной торговле на отдельных участках приграничных территорий. Опираясь на эти документы, последующим шагом становилось принятие соответствующих правительственных решений с российской стороны, где определялся круг регионов, получавших право на ППТ. Причем выделение финансовых и материальных ресурсов для закупки и товарообмена было возложено также на административно-региональные органы власти этих территорий.

На основе таких межправительственных договоров Россия вела приграничную торговлю с Японией, Китаем, Кореей, Финляндией, Швецией, Норвегией. Данные периода 70-х – 80-х гг. прошлого века свидетельствуют, что по линии приграничной торговли с развитыми странами в российские приграничные регионы обеспечивалось до 70% поставок зарубежной продукции производственно-технического назначения и до 30% – товаров массового потребительского спроса, включая продовольствие.

Несмотря на то, что в начале 2000-х гг. проблема приграничной торговли привлекла внимание федеральной власти, а Минэкономразвития РФ в 2004 г. провело специальное общероссийское совещание по проблемам и перспективам ее развития для региональных представителей сферы ВЭД, позитивные тенденции до сих пор не проявились. В связи с этим следует заметить, что режим приграничной торговли в российском законодательстве имеет более жесткие рамки в сравнении с международными нормами.⁹ Во-первых, в РФ ППТ может осуществляться на условиях режима благоприятствования внешнеторговой деятельности (ВТД) только

⁹ Закон РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 №164-ФЗ. Гл.9, ст.41.

на основе специальных международных договоров России с сопредельными странами о приграничной торговле.

Во-вторых, она правомерна лишь для «российских юридических и физических лиц, имеющих постоянное место нахождения (или жительства) на приграничной территории РФ», исключительно с целью удовлетворения потребностей регионального рынка в товарах, производимых на соответствующих приграничных территориях.¹⁰ Это же условие распространяется и на иностранных субъектов ВЭД сопредельных приграничных зон, выступающих партнерами российских предприятий и фирм, которые также должны постоянно проживать или вести хозяйственную деятельность в приграничной зоне соседнего государства. Более того, порядок осуществления приграничной торговли как и территория приграничных зон, в пределах которых устанавливаются особые режимы ВТД, определяется Правительством РФ, что тоже не способствует активному ее развитию.

Тем не менее наиболее активно ППТ ведется отдельными российскими регионами, расположенными на территории Республики Карелия, Алтайского, Краснодарского, Приморского и Хабаровского краев, Амурской, Калининградской, Мурманской, Ленинградской, Псковской областей и г.Санкт-Петербурга. Практически все субъекты РФ, расположенные в приграничных зонах, периодически ставят вопрос о придании таким территориям особого статуса, создании здесь свободных и совместных экономических зон (СЭЗ), позволяющих реализовывать принципы РНБ в процессах осуществления ВТД, совместной предпринимательской и инвестиционной деятельности, прямых хозяйственных, торгово-финансовых, транспортных, социально-культурных и другого рода межстрановых связей. Помимо этого, ППТ способна ослабить и межгосударственные противоречия. Бесспорно, что в таких обстоятельствах требуется создание соответствующего механизма госрегулирования и контроля за миграционными потоками, поскольку в рамках данной проблемы формируется ряд негативных тенденций, особенно заметных на примере приграничной торговли РФ с КНР.

Мировая практика свидетельствует, что для крупных государств пространственно-экономические особенности и структурно-хозяйственные отличия во внутрирегиональном развитии объективно влияют на объемы, структуру, характер и формы внешней торговли страны в целом. Эта тенденция имеет прямое отношение к системе торгового взаимодействия между Россией и Китаем, с которым она имеет наибольшую после Казахстана протяженность сухопутных границ в регионах Сибири и Дальнего Востока (ДВ) – свыше 4,2 тыс.км.

Несмотря на то, что исторически между Россией и КНР складывались традиционно партнерско-дружественные отношения, в последние 20 лет размер взаимной

¹⁰ Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. №196-р.



торговли существенно сократился. Только в период 1992-2000 гг. – в 1,8 раза, в то время как к концу первого десятилетия текущего столетия Китай выдвинулся в число стран-лидеров мировых экспортеров, а его внешнеторговый оборот в 3,1 раза превысил российский.

В настоящее время (2009-2011 гг.) в общем объеме внешней торговли КНР на долю России приходится не более 1,8% – 2,17% и 14 – 10-е место соответственно среди более чем ста стран – ее партнеров, в то время как до 2009 г. она занимала 7 – 8-ю позиции среди них.¹¹ Последние 2-3 года российское руководство предпринимает шаги по развитию форм сотрудничества и наращиванию товарооборота со своим стратегическим партнером, что в определенной мере способствовало росту удельного веса Китая в совокупном внешнеторговом обороте России с 7% до 17,5%.

Тем не менее, рассматривая Китай как важного стратегического внешнеторгового партнера, России следует учитывать риски для отечественных производителей, которыми сопровождается торговая экспансия Китая на российский рынок. За последние 5 лет Китай все более активно внедряется не только на рынок потребительских товаров, но и промышленной продукции, создавая конкуренцию российским производителям машинотехнической, металлургической и химической продукции. Объемы экспорта из КНР этих видов продукции в Россию за 2007-2011 гг. увеличились на 82,4%, 45,5% и 93,2% соответственно. В целом, за этот период среднегодовые темпы наращивания экспорта китайской продукции в РФ достигли 28,9%, что в 1,9 раза превышает этот показатель в по совокупному объему экспорту КНР. При этом протекционистские меры на территории Китая и, в первую очередь, антидемпинговые пошлины в отношении ряда разновидностей химической продукции и продуктов черной металлургии, поставляемых из России, существенно ограничивают возможности российских экспортеров-производителей по наращиванию объемов продаж на рынке КНР.

Несколько иная ситуация наблюдается в системе приграничной торговли Китая с ДВ регионами РФ, приближенными к китайскому рынку, на долю которых приходится не менее 1/4 совокупного объема внешней торговли между КНР и РФ, а в 2010 г. она равнялась 17%.¹² Аналогично, таможенная статистика по региональному ДВ таможенному управлению фиксирует, что в России ежегодный объем приграничного товарообмена в зоне наиболее протяженной российско-китайской границы, проходящей вдоль территории Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Читинской областей и Еврейской автономной области, достигает

¹¹ Рассчитано по данным Главного таможенного управления (ГТУ) КНР. <http://www.hgtj.cn/>; Информационного сайта ГТУ КНР <http://www.haiguan.info/>

¹² Национальное Бюро Статистики Китая (официальный сайт, английская версия) <http://www.stats.gov.cn>

10,5% в общем товарообороте внешней торговли.¹³ Из них наибольшую часть (до 84%) в ППТ ДВ региона составляют товарообменные операции в приграничной зоне Амурской области и китайской провинции Хэйлуцзян.

В целом в последний период среднегодовой рост ППТ в ДВ регионе, по расчетным оценкам, не менее 1,7%. Согласно существующих значений индекса региональной торговой специализации, такой показатель указывает на высокую степень протяженности российских ДВ зон ППТ к структурной специализации сопредельных с ними китайских территорий. Индексы региональной торговой специализации в разрезе приграничных российских регионов ДВ представлены в таблице 2. В то же время в последние годы, как замечают дальневосточные исследователи и подтверждает статистика, укрепляется тенденция смещения товарных потоков в системе внешней торговли между Россией и Китаем в сторону центральных российских регионов, где располагаются основные внешнеторговые партнеры Китая. Так, в рамках Центрального таможенного управления РФ фиксируется гораздо больший товарооборот с КНР, чем по ДВ и Сибирскому региональным таможенным управлениям – в 3,6 и 1,6 раза соответственно.¹⁴

Таблица 2

Индексы торговой специализации приграничных регионов РФ в 2009-2010 гг.

Регионы ППТ	Партнер по ППТ	Доля во ВТ обороте РФ, %		Доля ППТ, %		Индекс регион. торг. специализации	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
Регион ДВ							
Амурская обл.	Китай	0,06	0,06	0,71	0,58	11,0	9,58
Еврейская А.О.	Китай	0,01	0,01	0,07	0,07	11,63	10,09
Приморский край	Китай	0,81	1,02	5,49	6,47	6,79	6,34
Сахалинская обл.	Япония	1,82	2,04	22,95	25,51	12,61	12,48
Хабаровский край	Китай	0,31	0,34	1,92	1,85	6,12	5,4
Всего ДВ регион	Китай	3,28	3,74	11,12	11,7	3,39	3,12

Составлено по данным расчета на базе ФТС России www.customs.ru; ГТУ КНР <http://www.hgtj.cn/>

Интенсивное и стихийное развитие приграничной торговли с Китаем в новейший период пришлось на начало 90-х годов 20-го века в связи с открытием внешней границы РФ, снижением уровня контроля за перемещением товаров и потоков

¹³ ФТС РФ (www.customs.ru); Роскомстат (www.gks.ru); Амурский статистический ежегодник 2007-2010 гг.

¹⁴ Рассчитано по данным ФТС РФ (www.customs.ru).



мигрантов и начавшимися в России процессами либерализации в сфере ВЭД. К настоящему времени размер ППТ между нашими странами возрос почти в 2 раза во многом благодаря большей степени заинтересованности и усилиям китайской стороны.

В Китае приграничная торговля преодолела несколько этапов развития – от уровня самоорганизации и самоуправления до разработки государственных программ (1980 г.), которые по сути стали основой региональной политики по ускорению экономического развития ранее отсталых территорий приграничных регионов, с последующим образованием (в 1992 г.) «приграничного пояса открытости» – специальных приграничных торговых зон, открытых городов и портов, зон приграничного экономического сотрудничества (ЗПЭС). Их статус позволял вводить преференциальные налоговые и инвестиционные режимы для иностранных и внутренних инвесторов с целью ускорения создания приграничной инфраструктуры, включая строительство дорог, мостов, портов, а также производственного сектора, а кроме того – льготные условия для осуществления торговой деятельности.

Причем, если первоначально приграничная инфраструктура формировалась непосредственно для осуществления ППТ, то затем она стала обслуживать общерегиональные процессы хозяйственно-экономического развития. На этих территориях и были созданы административно-экономические образования, получившие статус ЗПЭС или частных инвестиционных зон с льготными режимами налогообложения и таможенных платежей по типу «налоговых каникул» в свободных экономических зонах, до 10% которых предусматривалось направлять на развитие региональной инфраструктуры. С конца 90-х годов была упрощена процедура пропуска в зоны открытости для граждан сопредельных государств.

Всего на территории Китая создано и действует 14 ЗПЭС, расположенных в семи городах нескольких провинций (Хэйлунцзян, Изилинь, Ляонин, Юньнань) и автономных районов (Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский и Гуанси-Чжуанский) соответственно. Из них четыре ЗПЭС находятся в приграничных районах с РФ – г. Хэйхэ и Суйфэньхэ (провинция Хэйлунызян), г. Маньчжоули (автономный район Внутренняя Монголия) и г. Хуэйчунь (провинция Изилинь).

Основное предназначение ЗПЭС КНР – развитие экономики китайских приграничных регионов на базе расширения форм и объемов прямых торгово-экономических отношений с предприятиями и компаниями граничащих с ними стран. Однако в первую очередь на территории ЗПЭС поощряется деятельность экспортоориентированных предприятий, занятых производством электробытовой, текстильной и сельскохозяйственной продукции, предназначенной на экспорт. Первоначально резиденты ЗПЭС имели льготную налоговую ставку на прибыль в размере 24%, а с 2008 г. она была заменена единым универсальным 25%-м налогом, действующим на всей территории Китая.

При этом предприятия МСБ, расположенные в рамках ЗПЭС и ориентированные на товарообменные операции с зарубежными партнерами приграничных регионов соседних государств, имеют 50%-ю льготу по уплате таможенных НДС.

Общий стоимостной объем промышленного производства в ЗПЭС Китая в 2011 г. составил 10 млрд долл. и увеличился только за один год на 15%.¹⁵

Одновременно с организационно-экономическим режимом создавалась и законодательная база в области приграничного торгово-экономического сотрудничества КНР, которая уже в 1996 г. была приведена в полное соответствие с Соглашениями ГАТТ/ВТО. В состав операций ППТ, согласно законодательству КНР, входят:

1) торговля товарами повседневного спроса на так называемых «народных рынках», расположенных в 20 км от приграничной полосы, с освобождением от уплаты импортных пошлин и НДС при условии ежедневного суммарного оборота до 3 тыс. юаней. Запрет на ввоз на эти рынки товаров из других районов Китая, за исключением тех, которые попадают под особый режим экспорта, не предусмотрен;

2) операции по линии «приграничной малой торговли», осуществляемые специальными уполномоченными экспортно-импортными компаниями, расположенными в приграничных районах, и только через определенные государством погранпереходы. Им предоставляются 50%-е льготы по уплате таможенных пошлин и налогов от базовых тарифных ставок за исключением товаров, специальный список которых устанавливается государством;

3) внешнеэкономическое производственно-техническое сотрудничество и кооперация в области подрядного строительства и совместного предпринимательства, включая привлечение рабочей силы, необходимой для осуществления этой деятельности в приграничных регионах.

В результате, созданный режим способствовал не только быстрому уровню развития ППТ Китая, которая достигла гораздо большего по сравнению с Россией, но и самих приграничных районов в зоне ДВ, в частности, мало населенных территорий. Это подтверждают и экономические показатели ряда расположенных здесь китайских провинций, основным источником формирования внутреннего валового продукта которых (на 65%) являются операции и услуги, напрямую связанные с обслуживанием приграничных товарных потоков.¹⁶

Сравнительная оценка социально-экономических показателей китайских и российских приграничных регионов также указывает не в пользу последних. Несмотря на то, что средний уровень доходов населения в приграничных зонах КНР

¹⁵ Министерство промышленности и информатизации КНР. <http://www.cbrc.gov.cn/>; Главное статуправление (ГСУ) Китая. <http://www.stats.gov.cn/>

¹⁶ Национальное Бюро Статистики КНР (офиц. Сайт, англ. версия). <http://www.stats.gov.cn.>; Регионы Китая. Хэйлунцзян. Обзор экономических показателей. <http://russian.china.org.cn/russian/199222.htm>.



ниже, чем в российских примерно в 2,1 раза, темпы их роста гораздо более высокие, чем в ДВ регионе РФ. А в крупных китайских приграничных регионах, например в г. Хэйхэ, расположенном на противоположном берегу реки Амур от г. Благовещенска (Амурская область) и входящим в «приграничный пояс открытости», а также в государственную программу развития приграничных регионов, за 10 лет реальные доходы увеличились в 3,3 раза.¹⁷ Гораздо более высокие показатели и торгового оборота на душу населения в приграничных регионах КНР, чем внутри страны и на российской территории.

Немаловажным является и то, что уровень покупательской способности доллара США в Китае значительно выше, чем на российском рынке. Этот фактор (при относительно более высоком уровне доходов на территории РФ) выступает одним из основополагающих в активных процессах трудовой миграции из Китая с учетом еще и того, что численность населения в ДВ регионе РФ заметно сократилась, в отличие от китайских территорий. Там плотность населения, по оценкам специалистов, возросла в несколько раз, в т.ч. благодаря принятым ранее госпрограммам развития приграничных «малых» регионов в Китае, отдельные из которых приобрели статус городов с соответствующим хозяйственно-экономическим потенциалом и численностью.

Вместе с тем, в приграничных российских регионах ДВ в последние 10 лет наметилась тенденция по приобретению представителями КНР российских предприятий и производств, в частности, в лесозаготовительном и аграрном секторах и сфере товарного обращения. Более того, возглавив такие структуры, китайские предприниматели предпочитают привлекать своих соотечественников в качестве дешевой рабочей силы, часто даже более высокой профессиональной квалификации, с целью наращивания прибыли за счет сокращения расходов по заработной плате. По некоторым официальным статистическим данным – не менее чем в 4 раза. В то же время на территории приграничных зон КНР растет число торговло-посреднических фирм на базе российского капитала, в то время как доступ зарубежного бизнеса в производственный сектор даже в этих регионах возможен лишь при объемных инвестиционных вложениях.

Принципиально значимым фактором в развитии регионов ППТ Китая является государственная децентрализованная налоговая политика, благодаря которой до 1/3 налоговых поступлений остаются в приграничных регионах. К тому же заметным фактором в числе основных структурных сдвигов в их экономике является вновь сформировавшийся сектор услуг. С одной стороны, это стало возможным благодаря товарообменным операциям, которые сопровождаются необходимым спектром услуг, а с другой – созданной инфраструктуре, позволившей, в т.ч. разви-

¹⁷ Симутина Н.Л., Рыжова Н.П. Экономические и социальные взаимодействия на трансграничном пространстве Благовещенск-Хэйхэ. // Вестник ДВО РАН. – Владивосток, 2007. №5. С.135.

вать туристические услуги, включая кросс-граничный туризм. В отдельных приграничных провинциях (Хэйлунцзян, г.Хэйхэ), по оценке специалистов, доля туристов из России, пользующихся безвизовым режимом сроком до 30 дней, достигает 87% от их общего потока, а годовой доход от туристических услуг в составе РВП оценивается на уровне 9,6%, или 30,4 млн долл., в то время как на сопредельной с Китаем российской территории – не более чем в 0,7 млн долл.¹⁸

В отличие от Китая, в России на протяжении последнего 20-летнего периода не уделялось столь пристального внимания процессам развития ППТ в рамках внешнеторговой федеральной и региональной политики. Даже несмотря на подписанный в октябре 2004 г. Президентом РФ и Председателем КНР «План действий по реализации Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между РФ и КНР на 2004-2008 гг.», положения основополагающего международного соглашения не были ратифицированы в российском законодательстве.

По вопросу регулирования ППТ в России также нет внятной законодательно-нормативной базы, поэтому оно носит противоречивый несистемный характер как на федеральном, так и региональном уровнях. Это выражается и в том, что непосредственные субъекты приграничной ВТД находятся в тех же условиях, что и представители других сфер бизнеса, не имеющих отношение ни к ней, ни к приграничным зонам. Нередко это порождает предпосылки для совершения контрабандных операций, образования «серых зон» в обход таможенных органов и с целью сокрытия таможенных платежей. К тому же пробелы в области регулирования приграничного товарообмена в России способствуют активной экспансии зарубежного бизнеса, особенно в регионах ДВ с Китаем, не только по части перемещения капитала и инвестиций, но и менеджмента, нередко агрессивного по отношению к российским контрагентам.

Вероятно проблема регулирования ППТ должна решаться на основе дифференциации приграничных регионов с учетом их географической расположенности, степени близости или отдаленности от центра России, меры обладания ресурсно-экономическим потенциалом, уровня плотности населения и развитости инфраструктуры, включая обустройство государственной и таможенной границы. Это предполагает и соответствующие меры защиты в составе механизма госрегулирования.

По причине институционально-законодательной неопределенности в области ППТ в РФ отсутствуют приоритеты в принципах разрешения спорных позиций торгового сотрудничества с контрагентами соседних стран. По этой же причине не ведется статистический мониторинг за товаропотоками ППТ, где имеет место

¹⁸ Симутина Н.Л., Рыжова Н.П. Экономические и социальные взаимодействия на трансграничном пространстве Благовещенск-Хэйхэ.//Вестник ДВО РАН. – Владивосток, 2007. №5. С.140.



неконтролируемый неформальный оборот. По оценкам специалистов, из-за отсутствия или различий стандартов в статистическом учете, единообразном понимании приграничных товарообменных операций и других терминологических категорий, не только появляются расхождения в оценке объемов каждой из стран, но и создаются проблемы в выявлении динамики, тенденций и структурных составляющих ППТ. В частности, это имеет место в системе учета товарообмена между КНР и РФ. Например, в последние 10 лет официальная статистика по объемам приграничной торговли в регионе ДВ, по данным ФТС РФ, отличалась в среднем в 1,3 раза в пользу Китая.

Отсутствие должного внимания к перспективной политике приграничного сотрудничества на федеральном уровне, особенно в отношении такого стратегического партнера, как Китай, практически не способствует социально-экономическому развитию административных региональных территорий ДВ РФ. Они до сих пор не получили никакого приграничного статуса и привилегированных условий торгово-экономического сотрудничества с сопредельными регионами Китая, даже в точках их максимального географического сближения, как, например, г. Благовещенска и г. Хэйхэ. Высказанные ранее инициативы от лица региона РФ по формированию здесь особой экономической зоны с соответствующими элементами управления и необходимой инфраструктурой не нашли поддержки на федеральном уровне, а разработанные строительно-инфраструктурные проекты так и не были реализованы.

В результате, этот административный регион РФ не получает никаких преимуществ от выгод региональной специализации и близости к бурно развивающейся экономике Китая и его ДВ территорий, многие из которых приобрели более высокий, чем прежде, статус. Так, согласно региональной статистике, уровень снижения промышленного производства продукции в Амурской обл. за минувшие 20 лет достиг почти 40%, а объем РВК к началу текущего десятилетия в 10-23 раза меньше аналогичного показателя соседней китайской приграничной провинции Хэйлунцзян и города Хэйхэ соответственно.¹⁹

Исходя из опыта КНР, приграничная торговля может стать частью федеральных программ развития депрессивных регионов РФ, что требует ее отражения в составе государственной внешнеэкономической политики и принятия важнейших государственных решений по законодательному и инвестиционному оформлению режимов ППТ в России.

¹⁹ Приграничное сотрудничество с Китаем и его роль в развитии международных услуг Амурской области: официальная записка/Амурстат. Благовещенск, 2007. с.19.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Бабина В.А., Уваров В.А. Международный опыт управления приграничной торговлей.// Власть и управление на Востоке России. 2010. №3, с.20-28.
2. Павлов П.В. Приграничная торговля как особый режим осуществления внешнеторговой деятельности: правовое обеспечение и государственное регулирование.//Юристъ-правоведь. 2009г. №3. с.29-33.
3. Слицкий А.И. Взаимодействие КНР с мировым хозяйством. - М.: Московский общественный научный фонд, 2001. 228 с.
4. Снежанова Л.Н. Приграничное сотрудничество в Российской Федерации.// Национальный институт развития современной идеологии (интернет портал). <http://www.nirsi.ru>
5. Министерство промышленности и информатизации КНР. <http://www.miit.gov.cn/>
6. Главное статистическое управление КНР. <http://www.stats.gov.cn/>
7. Информационный сайт Главного таможенного управления КНР. <http://www.haiguan.info/>

Тыва: внешнеторговый оборот в 2012 году увеличился почти втрое

Объем внешней торговли Тувы вырос за прошлый год почти в 3 раза. Агентство по внешнеэкономическим связям республики представило правительству РТ отчет о предварительных итогах деятельности в 2012 году. Со ссылкой на данные таможни агентство проинформировало, что общий внешнеторговый оборот Тувы на сентябрь составил 12900,7 тыс. долларов США и по сравнению с аналогичным периодом 2011 года увеличился на 8200,0 тыс. долларов, или в 2,7 раза. Правда, при этом республика больше покупала за границей, чем продавала туда.

Экспорт товаров, среди которых были в основном асбест, машиностроительная продукция, мебель, посуда, составил 1860,5 тыс. долларов с приростом по отношению к итогу прошлого года на 612,2 тыс.долларов, или 49,0 %. Товары вывозились в Монголию, Узбекистан и Украину. В Монголию продавали в основном овощи, муку, керамику, автомобили и мебель, Узбекистану – ак-довуракский асбест, всего 2,8 тыс. тонн на 1671,7 тыс. долларов.

Зато в 3,2 раза, или на 7,6 млн долларов, увеличилась в структуре внешней торговли доля импорта – до 11040,2 тыс. долларов. На эти деньги в Туву ввозились из Монголии, Китая, Италии и Японии продукция машиностроения, продовольственные товары, изделия из черных металлов.

Стоит отметить, что более 90 % всего товарооборота пришлось на зону действия Тувинской таможни. Ее вклад в общий оборот в 2012 году возрос в 2,2 раза и составил 11694,8 тыс.долларов. Остальные товары оформлялись через другие таможенные пункты – главным образом, хакасскую. Кроме того, особенностью года стало некоторое сокращение количества участников внешнеэкономической деятельности из числа предпринимателей Тувы – до 31, или на 16,2%. Как пояснили в агентстве, уменьшение произошло за счет физических лиц, не прошедших государственную регистрацию.

