

© 2011 г.

Елена Гадыршина

(кафедра торговой политики факультета Мировой экономики и мировой политики Государственного Университета – Высшей школы экономики)

(e-mail: elovtsova@rambler.ru)

ВОЗМОЖНОСТИ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РОССИЙСКИМ ПРЕДПРИЯТИЯМ- ЭКСПОРТЕРАМ В ЦЕЛЯХ ПРЕОДОЛЕНИЯ ТОРГОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ БАРЬЕРОВ

В статье рассматривается вопрос о необходимости и возможности оказания государственной поддержки российским предприятиям-экспортерам в целях противодействия торгово-экономическим барьерам, препятствующим осуществлению успешной экспортной деятельности. Определяются задачи, которые государство должно ставить перед собой для достижения максимально эффективного результата в оказании поддержки фирме, находящейся на том или ином этапе развития экспортной деятельности. Приводится описание действующих ограничительных мер, применяемых иностранными государствами в отношении российских товаров, а также даются рекомендации относительно возможностей усовершенствования механизмов предоставления государственной поддержки экспорта.

Ключевые слова: поддержка экспорта, барьеры, ограничительные меры, государственные программы, условия доступа на рынки.

Государство располагает многочисленными и разнообразными инструментами и механизмами для того, чтобы обеспечивать интересы отечественного бизнеса за рубежом. Грамотно организованное содействие государства может упростить и облегчить задачу выхода и успешного функционирования на внешних рынках как начинающим, так и опытным предприятиям-экспортерам.

Программы государственной помощи могут создавать условия для повышения конкурентоспособности отечественных товаров, выводимых на мировую арену, способствовать созданию и поддержанию благоприятного имиджа отечественной продукции за рубежом, а также содействовать существенному сокращению рисков, связанных с выходом компании на рынок иностранных государств, в том числе, путем устранения различных проблем, препятствующих осуществлению российского экспорта.

Необходимо отметить, что государство должно способствовать не только выводу отечественных компаний на иностранные рынки, но и содействовать их дальнейшей успешности на международной арене, т.е.

помогать удерживать позиции за рубежом и наращивать объемы экспорта. Для этой цели органы государственной власти должны проводить постоянный мониторинг эффективности экспортной деятельности национальных компаний и, по мере необходимости, принимать нужные меры для поддержания активного экспортного профиля фирмы.

Однако вывести компании на внешние рынки, оказав им поддержку на начальном этапе, – это лишь первая ступень к успешному функционированию компании за рубежом. Компании должны не только выйти на рынок, но и удержаться там, демонстрируя положительные экспортные показатели. Именно эффективность экспортной деятельности (которая может оцениваться по-разному – в виде увеличения экспортного дохода, роста отношения объема экспорта к общему объему продаж предприятия, усиления позиции на иностранном рынке и т.д.), а не просто факт выхода компании на иностранный рынок, свидетельствует о готовности фирмы к дальнейшей успешной международной экспансии. Поэтому государство должно постоянно проводить работу по поддержке национальных компаний на всех стадиях экспортной деятельности, а также стремиться предупреждать возможные проблемы, с которыми могут столкнуться предприятия при осуществлении экспортных операций.

Такие проблемы, или «барьеры», как их часто называют в своих работах исследователи, могут быть различными для разных фирм и могут быть одновременно легко или сложно преодолимыми для компаний, находящихся на разных экспортных стадиях.

Нужно отметить, что барьеры могут быть не только реально существующими, но и «воспринимаемыми»¹ – когда менеджмент компании интуитивно делает предположения относительно того, какие сложности могут ожидать фирму на пути интернационализации. Существование обеих категорий барьеров может удерживать фирму от осуществления активной экспортной деятельности.

Для того чтобы государство могло оказать адекватную и своевременную поддержку компании, испытывающей определенные трудности с осуществлением экспортной деятельности, ответственные органы государственной власти должны четко осознавать, что экспортные барьеры могут возникать не только на этапе выхода на внешние рынки. Компании могут столкнуться с различного рода препятствиями абсолютно на любой стадии экспортной активности, причем такие препятствия могут мешать фирме (даже опытному экспортеру) успешно вести деятельность за рубежом и даже послужить толчком для выхода фирмы с международно-

¹ M.R. Czinkota «A National Export Assistance Policy for New and Growing Businesses»//Journal of International Marketing, Vol. 2, No. 1, 1994. P. 93.

го рынка. В этой связи некоторые исследователи делят все компании с экспортным опытом на *успешных экспортеров* и *бывших экспортеров*¹. Основной задачей государства в этом отношении становится недопущение перехода компании из разряда активных экспортеров в разряд бывших экспортеров. Эта цель может быть достигнута путем наблюдения за экспортным поведением компаний и оказания им своевременной помощи в случае их столкновения с разного рода препятствиями.

Очень важной государственной задачей становится выявление и исследование разнообразных препятствий, характерных для той или иной экспортной стадии, а также устранение (смягчение) барьеров, действующих в отношении российских товаров за рубежом.

Сотрудники ответственных органов государственной власти, занимающиеся выявлением и анализом торгово-экономических барьеров, должны не только четко знать базовое законодательство стран-партнеров, а также особенности торговой, промышленной и других основных видов проводимой иностранными государствами политики, но знать также культурные и социальные особенности различных стран. Они должны отслеживать все корректировки нормативных актов и изменение условий ведения бизнеса за рубежом с целью своевременного обнаружения барьеров, а также предотвращения введения дискриминационных мер, нацеленных на ограничение импорта российских товаров на иностранные рынки. В случае определения новых барьеров государство сможет принять превентивные меры для того, чтобы предприятия могли успешно преодолеть эти барьеры и беспрепятственно продолжать процесс интернационализации.

Однако необходимо отметить, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует четкое разделение сфер влияния ведомств в отношении проведения работы по обеспечению не дискриминационных условий доступа российских товаров на внешние рынки, а также по защите интересов отечественного бизнеса за рубежом.

Достаточно длительное время все вопросы, связанные с осуществлением государственной нефинансовой поддержки экспорта (в том числе, обеспечение доступа отечественных компаний на внешние рынки, организация выставочно-ярмарочных мероприятий и т.д.), находились в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Однако в 2008 году произошла серьезная реструктуризация федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с указом Пре-

¹ C.H. Christensen, A. da Rocha, R.K. Gertner "An Empirical Investigation of the Factors Influencing Exporting Success of Brazilian Firms"//Journal of International Business Studies, Vol. 18, No. 3, 1987. P. 61-77.

зидента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» все функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере торговли были переданы в новообразованное Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России).

При этом согласно положению о Министерстве экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России), в ведении данного министерства временно сохранились функции по таможенно-тарифному регулированию и функции, связанные с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО). Тем не менее, эти функции в течение нескольких месяцев тоже должны были перейти в Минпромторг России: в положении о Минэкономразвития России четко прописана необходимость подготовить совместно с Минпромторгом России и внести до 1 августа 2008 г. в правительство Российской Федерации предложения о передаче указанных функций Минпромторгу России.

Однако предложения о передаче функций в указанный срок подготовлены не были, и функции по таможенно-тарифному регулированию, а также функции по присоединению России к ВТО негласно остались в ведении Минэкономразвития России. Более того, Департамент торговых переговоров Минэкономразвития России продолжил заниматься не только вопросом присоединения Российской Федерации к ВТО, но и проблемами доступа российских компаний на внешние рынки.

Таким образом, несмотря на официальную передачу всех функций в сфере международной торговли Минпромторгу России, в Минэкономразвития России продолжили существование два департамента, которые до сих пор занимаются внешнеторговой деятельностью параллельно с Минпромторгом России. В результате произошла диффузия сфер ответственности и значительное размывание обязанностей ведомств. Кроме того, были нарушены требования указа Президента Российской Федерации о распределении функций между реструктурированными ведомствами.

Сложившаяся ситуация, прежде всего, может негативно сказаться на российских предприятиях-экспортерах и отразиться на динамике процесса интернационализации отечественных компаний. Кроме того, несогласованность и непоследовательность действий российских органов государственной власти отрицательно влияет на имидж России на международной арене – неразбериха и отсутствие четкого понимания полномочий между российскими ведомствами вводит в заблуждение зарубежных визави, которые до сих пор не могут сформировать четкое представление о том, с каким ведомством – Минпромторгом России или Минэкономраз-

вития России – необходимо вести переговоры по тому или иному вопросу, связанному с международной торговлей.

Подобные неувязки и отсутствие согласованной межведомственной позиции могут подрывать авторитет всех российских федеральных органов власти и отнюдь не способствуют утверждению России в качестве серьезного и надежного экономического партнера на международной арене.

Отсутствие должного внимания к существующей проблеме может повлечь за собой очень серьезные последствия как внутригосударственного, так и внешнеэкономического характера.

Необходимо отметить, что результатом обеспечения слаженности и согласованности действий ответственных органов государственной власти может стать более успешное и плодотворное сотрудничество между государством и бизнесом. Одним из очень важных и серьезных вопросов, которые особенно актуальны для Российской Федерации, является проблема доверия между государством и бизнесом. В ситуации, когда компании и так не слишком доверяют государственным инициативам и не рассчитывают на государственную помощь при планировании и осуществлении международной деятельности, неразбериха в полномочиях ведомств, а также «перетягивание одеяла на себя» не способствуют созданию и развитию доверия со стороны компаний к государственным структурам.

В этой связи первоочередной задачей в настоящий момент является налаживание взаимодействия между Минпромторгом и Минэкономразвития, а также практическое разграничение полномочий и четкое разделение сфер ответственности между двумя ведомствами.

Государственные служащие, в чьи обязанности входит содействие доступу на внешние рынки и оказание поддержки российским экспортерам, должны осуществлять постоянный мониторинг условий доступа российской продукции на рынки иностранных государств, причем основное внимание должно уделяться наиболее привлекательным рынкам, т.е. тем рынкам, которые являются самыми перспективными с точки зрения реализации потенциальных экспортных возможностей российских предприятий. Такими привлекательными рынками для российских компаний традиционно являются страны СНГ, ЕС, США и др.

В результате проведения мониторинга должны выявляться барьеры различного характера, которые в дальнейшем станут предметом двусторонних или многосторонних переговоров между государствами – торговыми партнерами.

В ходе проведения переговоров уполномоченные представители соответствующих ведомств всех заинтересованных сторон обсуждают ха-

рактер торговых барьеров, пытаются определить, насколько предполагаемые (действующие) меры соответствуют существующей между странами договорно-правовой базе, и рассматривают возможность отмены (либерализации) дискриминационных норм, препятствующих доступу российских товаров на рынки этих стран.

В том числе, для целей обсуждения наиболее серьезных проблем, связанных с обеспечением доступа российских товаров на рынки иностранных государств, может использоваться такой инструмент развития внешнеэкономического сотрудничества на двусторонней основе, как межправительственные комиссии (МПК) по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству.

По состоянию на 1 мая 2010 года против российских товаров зафиксировано 93 ограничительные меры, применяемые иностранными государствами для защиты своего внутреннего рынка, в том числе 40 антидемпинговых мер, 8 специальных защитных мер и 45 мер тарифного и нетарифного регулирования торговли, включая меры административного регулирования. Кроме того, проводятся 2 антидемпинговых и 6 специальных защитных расследований, а также 7 пересмотров действующих антидемпинговых мер¹.

Ограничительные меры в отношении российских товаров применяют 22 государства, в том числе страны-члены ЕС-27 как единый таможенный союз. Максимальное количество мер действует в ЕС, США, Украине и Белоруссии. Наиболее активно ограничительные меры используют правительства иностранных государств в отношении российской металлопродукции, химической продукции и минеральных удобрений.

По-прежнему актуальной остается проблема признания безусловного рыночного статуса российской экономики торговыми партнерами. Поскольку некоторые страны (Мексика, Австралия) не признают рыночный статус российской экономики, российские экспортеры оказываются практически отстранены от участия в антидемпинговых процедурах, что, в свою очередь, приводит к введению большого количества запретительных антидемпинговых мер в отношении российских товаров в этих странах.

К наиболее проблемным рынкам, в которых заинтересованы отечественные экспортеры и которые проводят агрессивную торговую политику защиты от российского экспорта, относятся рынки стран Европейского союза, Украины, США, Белоруссии, Мексики, Австралии.

В случае если по результатам проведения двусторонних переговоров не достигнуто соглашения по вопросу возможности и сроков устранения дискриминационной меры, правительство Российской Федерации может

¹ Официальный сайт Минэкономразвития России (www.economy.gov.ru)

ввести так называемые «ответные меры» в отношении импорта в Россию товаров, происходящих из страны, которая ввела дискриминационное ограничение в отношении российской продукции. Такие ответные меры могут быть установлены в случаях, если иностранное государство:

1) не выполняет принятые им по международным договорам обязательства в отношении Российской Федерации;

2) предпринимает меры, которые нарушают экономические интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или российских лиц либо политические интересы Российской Федерации, в том числе меры, которые необоснованно закрывают российским лицам доступ на рынок иностранного государства или иным образом необоснованно дискриминируют российских лиц;

3) не предоставляет российским лицам адекватную и эффективную защиту их законных интересов в этом государстве, например, защиту от антиконкурентной деятельности других лиц;

4) не предпринимает разумных действий для борьбы с противоправной деятельностью физических лиц или юридических лиц этого государства на территории Российской Федерации.

Ответные меры должны вводиться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и в пределах, необходимых для эффективной защиты экономических интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и российских лиц.

На практике ответные меры вводились правительством Российской Федерации всего лишь один раз – в 2005 году в отношении импорта в Россию карамели и патоки крахмальной из Украины.

В целях выявления и преодоления различного рода барьеров, связанных со спецификой функционирования иностранных рынков и особенностями спроса и предпочтений иностранных потребителей, государство может содействовать участию фирмы в различных международных выставочно-ярмарочных мероприятиях, а также оказывать помощь предприятиям в организации собственных ярмарок и выставок за рубежом. Такие мероприятия являются очень важными с точки зрения развития процесса интернационализации фирмы, а активное участие в них часто становится залогом успешной экспортной деятельности компании в будущем. Однако подобные международные проекты в основном требуют от компаний больших финансовых и других затрат, поэтому именно государственная поддержка в такой ситуации может оказаться ключевым элементом успеха, особенно для начинающих экспортеров.

Теоретические материалы относительно того, что представляют собой различные нетарифные барьеры, меры по защите внутреннего рынка, а также другая информация, касающаяся различных аспектов международной торговли товарами и услугами, размещены, в том числе, на сайтах www.mdb.economy.gov.ru, www.vneshmarket.ru. С помощью указанных сайтов экспортеры имеют возможность получить теоретические сведения относительно наиболее распространенных проблем, с которыми они могут столкнуться при выходе на внешние рынки, а также найти информацию касательно основных правил регулирования международной торговли.

Помимо этого, в целях оказания информативной поддержки российским экспортерам, сотрудники Минэкономразвития России проводят обучающие семинары «Инструменты защиты российских компаний на внутреннем и внешних рынках и поддержка экспорта», в ходе которых рассказывают о существующих экспортных барьерах, а также о доступных механизмах государственной поддержки экспорта.

Кроме того, в целях либерализации условий доступа российских товаров на внешние рынки Минэкономразвития России регулярно проводит заседания Рабочей группы по выработке мер преодоления барьеров для развития внешнеэкономической деятельности. Данная Рабочая группа была создана в рамках Совета по внешнеэкономической деятельности Минэкономразвития и призвана содействовать объединению усилий государства и бизнеса в борьбе с торговыми барьерами.

Существенную поддержку российским предприятиям призваны оказывать аппараты торговых советников посольств Российской Федерации, а также торговые представительства Российской Федерации в иностранных государствах.

В соответствии с положением о Торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве, утвержденным постановлением правительства Российской Федерации от 27 июня 2005 года, к основным задачам и функциям торговых представительств (Торгпредство) относятся: содействие расширению и диверсификации российского экспорта товаров, оказание содействия в продвижении российских товаров на рынок государства пребывания, выявление барьеров для осуществления экспорта российских товаров и подготовка предложений о мерах по их устранению, оказание содействия российским участникам внешнеэкономической деятельности в преодолении таких барьеров, а также многое другое.

Однако необходимо отметить, что четкое выполнение Торгпредством возложенных на него задач зависит, прежде всего, от работы государственных служащих, которые направляются за рубеж для работы в Торгпредстве.

Очень часто возникают ситуации, когда из-за непрофессионализма сотрудников могут происходить различные накладки в организации мероприятий, проводимых с участием высокопоставленных лиц, а также появляются сложности с проведением ответственных переговоров из-за отсутствия переводчика. Кроме того, в связи с отсутствием необходимого опыта у сотрудников Торгпредства, мониторинг экономической ситуации в стране может осуществляться не на должном уровне, вследствие чего информация о возможных торговых ограничениях в отношении российских экспортирующих предприятий может поступить в распоряжение Минэкономразвития России слишком поздно или не поступить вообще. В результате компании-экспортеры могут понести серьезные убытки, к примеру, в связи с введением в другой стране особых технических требований к продукции, о которых они не узнали заблаговременно, или в случае введения запретительной антидемпинговой пошлины в отношении импорта товара происхождением из Российской Федерации, принятой по результатам антидемпингового расследования, в котором экспортеры не смогли принять участие.

Все эти проблемы должны решаться за счет тщательной проверки языковой подготовки и профессионального опыта сотрудников, отправляющихся работать в зарубежное представительство. Лишь в случае обеспечения достаточного количества квалифицированных кадров, а также при условии организации четкой системы работы зарубежных представительств, возможно достижение целей, стоящих перед торгпредствами в отношении оказания содействия российским предприятиям-экспортерам в преодолении торгово-экономических барьеров.

Вместе с тем необходимо отметить, что торгпредства должны не только добросовестно выполнять возложенные на них функции, но и четко взаимодействовать и плодотворно сотрудничать со всеми ведомствами Российской Федерации с тем, чтобы оказывать максимально эффективную поддержку российским экспортерам. Поэтому крайне необходимо создать условия для того, чтобы взаимодействие внутренних ведомств и зарубежных консульств и представительств осуществлялось на высоком уровне, с разделением обязанностей и четким пониманием сфер ответственности.

Таким образом, для целей оказания наиболее эффективной государственной поддержки российским экспортерам, не только торгпредства, но и все внутренние ответственные органы государственной власти (к которым относятся прежде всего федеральные и региональные министерства и ведомства, в чьи функции входит стимулирование внешней торговли) должны навести порядок в своей внутренней системе организации работы с тем, чтобы экспортерам не приходилось тратить временные и другие ресурсы фирмы на получение информации, необходимых документов и т.д.

В этой связи отдельно подчеркнем тот факт, что многие предприятия-экспортеры отмечают, что типичные особенности функционирования государственной системы, в частности, бюрократическая волокита, являются одним из главных экспортных барьеров, с которыми им приходится сталкиваться в процессе интернационализации¹.

Исследование, проводимое ГУ–ВШЭ среди российских экспортеров обработанной продукции, подтвердило существование данной проблемы в Российской Федерации, а также продемонстрировало, что большинство отечественных компаний в принципе не знакомы с программами государственной поддержки экспорта, а те, которые знакомы – не пользуются ими, в том числе потому, что не доверяют государству.

Согласно представленным данным, все опрошенные компании сталкиваются с определенными препятствиями при осуществлении экспортной деятельности, причем каждое предприятие может выделить как наиболее значимые, так и не слишком существенные барьеры. Для целей проведения анализа было рассчитано среднее восприятие значимости экспортных барьеров по всем предприятиям, участвовавшим в исследовании. В результате были выявлены следующие наиболее существенные барьеры: отсутствие государственной экспортной поддержки, высокий уровень конкуренции за рубежом по уровню качества товара, отсутствие/ограниченная информация для выявления/анализа зарубежных рынков, невозможность предложить конкурентоспособную цену за рубежом, а также высокий уровень бюрократизации органов государственной власти.

При этом большинство компаний (64,5%) выделяют в качестве одного из наиболее серьезных барьеров отсутствие государственной экспортной поддержки.

Следовательно, необходимо разрабатывать специальные государственные программы, способные оказать реальную поддержку российским предприятиям в осуществлении экспортной деятельности.

Однако нужно отметить, что государство не способно в одиночку, на ощупь справляться с потенциальными экспортными барьерами. Решать проблемы, связанные с наличием разнообразных экспортных препятствий, необходимо с помощью самих компаний, которые испытывают определенные сложности при выходе на иностранные рынки. Положительные результаты в противодействии экспортным препятствиям могут быть достигнуты лишь в результате продуктивного сотрудничества между государством и бизнесом, когда государство готово оперативно реагировать

¹ Z. Zain, J. Khalili, M. Mokhtar „Export Problems among Small and Medium Scale Industries in Klang Valley: A Preliminary Finding“, the 4th SMEs In A Global Economy Conference, 9-10 July 2007. P 8 ((www.uow.edu.au/commerce/econ/csbrt/Paper%2013.pdf)).

на обращения предприятий и своевременно принимать меры по устранению проблем, с которыми сталкиваются российские компании при осуществлении экспортной деятельности.

К сожалению, в настоящий момент активность российских предприятий находится на очень низком уровне; об этом свидетельствует даже тот факт, что в исследовании приняло участие лишь 10% компаний, которым была направлена анкета.

Очевидно, что многие предприятия различают множество значимых экспортных барьеров, которые препятствуют успешной деятельности компании на международных рынках, тем не менее, лишь отдельные предприятия готовы обратиться к государству со своими проблемами и просьбой о помощи в преодолении экспортных препятствий. Возможно, это связано с тем, что предприятия считают существующие механизмы государственной поддержки экспорта неадекватными, малоэффективными либо труднодоступными. Действительно, результаты проведенного анализа свидетельствуют не только об очень невысоком уровне использования доступных механизмов государственной поддержки экспорта, но и о крайне низком уровне осведомленности российских экспортеров о возможности использовать такие механизмы, а также о чрезвычайно низкой оценке эффективности существующих программ.

В связи с этим крайне важным условием создания действенной системы государственной поддержки экспорта является необходимость постоянного мониторинга реакции компаний на предоставляемую поддержку. Для целей предоставления адекватной и своевременной поддержки необходимо регулярно проводить опросы мнения компаний относительно того или иного механизма с тем, чтобы определить его доступность, а также эффективность. В случае выявления каких-либо проблем с использованием некоторых средств государственной поддержки необходимо тщательно исследовать причины негативного отношения компании к такому механизму, а также определить возможные сложности в использовании этого механизма. Лишь на основании регулярно проводимого анализа мнения российских предприятий о том или ином средстве государственной поддержки экспорта можно будет делать какие-либо заключения относительно эффективности такого средства, а также принимать меры по его адаптации к реальным потребностям экспортеров.
