



Полуэктов А.Б.²

Программы РФ по поддержке промышленного экспорта: некоторые наблюдения

За последние несколько лет в России принято свыше 20 различных нормативных документов, нацеленных на развитие промышленного потенциала страны и диверсификацию ее экспорта. Среди этих документов Энергетическая стратегия до 2030 года, принятая в 2009 г., Стратегия развития черной металлургии, Стратегия развития цветной металлургии, Стратегия развития ИТ - отрасли,



² Полуэктов Александр Борисович — главный эксперт Института торговой политики НИУ ВШЭ, кандидат экономических наук, работал в Постоянном представительстве России при ЕС, а также в органах, ответственных за внешне-экономические связи.





Транспортная стратегия, Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности. Особенно напряженным в этом смысле стало 15 апреля 2014 г., когда Правительство одномоментно приняло Государственную программу экономического развития и инновационной экономики, Государственную программу развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности, Государственную программу развития электронной и радиоэлектронной промышленности, Государственную программу развития авиационной промышленности, Государственную программу развития образования.

Поскольку перечисленные документы разработаны и утверждены сравнительно недавно, оценивать их эффективность было бы преждевременно, особенно в условиях развернувшегося экономического кризиса. Однако программы поддержки и развития экспорта промышленной продукции реализуются в России уже в течение целого ряда лет. Так, составной частью Федерального закона № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности в Российской Федерации», принятого еще в октябре 1995 г., является гл. 6, специально посвященная вопросам поддержки промышленного экспорта. Иными словами, последовательная деятельность государства в данной области началась фактически 20 лет тому назад.

За Федеральным законом 1995 г. последовал Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», в котором тема стимулирования промышленного экспорта была развернута значительно шире. В частности, в нем подробно прописаны сферы компетенции Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, согласно данному закону им поручены обеспечение кредитования участников внешнеторговой деятельности и функционирования системы гарантий и страхования экспортных кредитов, организация торговых выставок и ярмарок, проведение кампаний по продвижению российских товаров и услуг на мировые рынки, принятие мер по созданию благоприятных условий для доступа российских лиц на рынки иностранных государств.

В октябре 2003 г. Правительство РФ также приняло распоряжение № 1493-р, в котором изложена Концепция развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции. Главной целью такой поддержки являлось усиление позиций российских экспортеров промышленной продукции на внешнем рынке и увеличение в структуре экспорта доли изделий с высокой степенью переработки. В распоряжении содержатся меры, регулирующие порядок предоставления государственных гарантий экспорту промышленной продукции, а также и экспортному кредитованию меры по возмещению части процентных ставок по экспортным кредитам российских кредитных организаций. Этот документ до сих пор остается основным нормативным актом в данной области.

В сентябре 2004 г. Правительство РФ приняло распоряжение № 1222-р, содержащее перечень продукции, на которую распространяется государ-





ственная гарантийная поддержка экспорта. Интересно отметить, что если по позициям, относящимся к сельскохозяйственным товарам, таким как пшеничная мука или мясные продукты, в распоряжении речь идет лишь об отдельных видах товаров, классифицируемых на уровне четырех-шести знаков Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), то для промышленных товаров (ядерные котлы, электрические машины и оборудование, железнодорожный транспорт, средства наземного транспорта, самолеты, мебель и т.д.) государство поставило гораздо более амбициозную задачу: продвижение экспорта практически по всему ассортименту продукции. В этом документе указываются не отдельные товарные позиции, а целые главы перечня промышленных товаров (гл. 82, 84, 85, 86 и др.).

Кроме того, в Дорожной карте по поддержке доступа на рынки зарубежных стран и поддержке экспорта (принятой распоряжением Правительства РФ от 29 июня 2012 г. № 1128-р), принятой в развитие предыдущих нормативных документов, отмечается, в частности, что ее реализация призвана обеспечить успешное продвижение российского несырьевого экспорта на рынки зарубежных стран, внедрение и закрепление новых видов продукции на новых рынках, что будет способствовать диверсификации экспорта, повышению его вклада в модернизацию отечественной экономики, обеспечению устойчивого хозяйственного роста. Как указывается в документе, в результате выполнения Дорожной карты «будет сформирована стимулирующая экспорт институциональная среда, обеспечивающая конкурентоспособные условия деятельности российских компаний на мировом рынке». Кроме того, в Дорожной карте установлены конкретные количественные показатели ожидаемого расширения экспорта промышленной продукции. Например, по сравнению с уровнем 2012 г., когда была принята первая редакция Дорожной карты, индекс роста стоимости экспорта промышленной продукции высокой степени обработки в 2013 г. должен был составить 10%, в 2014 г. — 20 и к концу 2015 г. — 36%. Иными словами, перед экспортной промышленной политикой, сформированной на базе принятых документов, поставлены весьма амбициозные задачи.

Таким образом, к настоящему времени в России создана система поддержки промышленного экспорта, соответствующая мировому опыту и включающая меры как финансовой поддержки, так и нефинансовой. Схематически ее можно изобразить так, как это представлено на рис. 1.

К финансовым мерам относится система финансирования экспортных операций через структуры Внешэкономбанка, которые функционируют с 1994 г. (ВЭБ, Росэксимбанк). В 2011 г. было создано Агентство по страхованию экспортных кредитов (ЭКСАР). В настоящее время структуры, ответственные за финансирование и страхование экспортной деятельности, объединены в один центр по гарантийной поддержке, что должно облегчить деятельность экспортеров по выходу на внешние рынки.



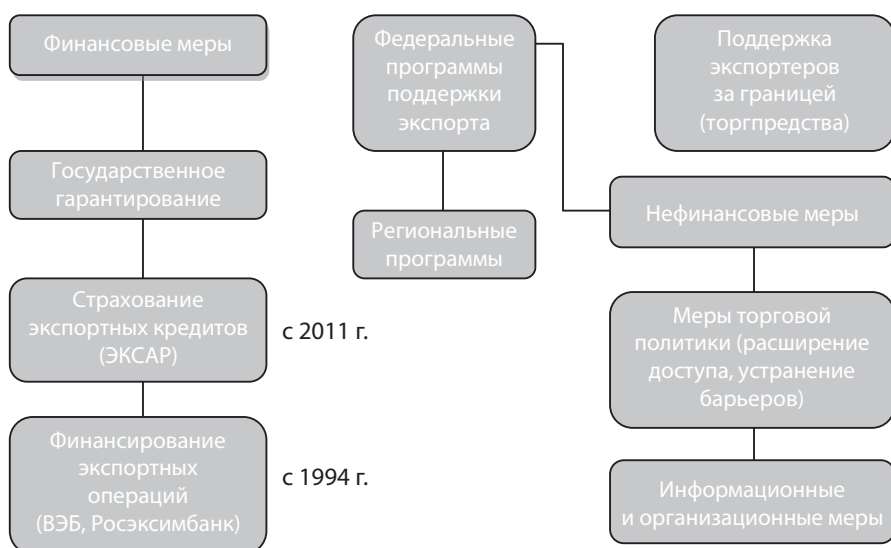


Рис. 1. Система поддержки экспорта.

В области нефинансовых мер поддержки промышленного экспорта была проведена большая работа по созданию информационных баз, специализированных порталов в Интернете, а также по развертыванию сети консультативных услуг. Отдельно следует отметить недавнее вступление России в ВТО, членство в которой должно позволить, в частности, более эффективно бороться с барьерами в торговле и расширять доступ российской промышленной продукции на внешние рынки.

Несколько особняком в приведенной выше схеме стоит система российских торговых представительств за рубежом (в настоящее время их насчитывается более 50), которые проводят большую и полезную работу по сбору экономической и конъюнктурной информации, анализу рынков, оказанию практической помощи отечественным компаниям.

Однако, несмотря на предпринятые в последние годы усилия, эффективность действующей системы поддержки промышленного экспорта остается чрезвычайно низкой, о чем ярко свидетельствует динамика структуры российского экспорта в развитые страны за два последних десятилетия (рис. 2).

По нашему мнению, именно экспорт в развитые страны является тем универсальным индикатором, который отражает конкурентоспособность нашей экспортной продукции, ее востребованность на мировых рынках, степень ее соответствия современным требованиям. Приведенный выше график вряд ли может свидетельствовать о благополучном положении дел в этой сфере и соответственно о действенности системы поддержки экспорта. Со второй половины 1990-х годов идет устойчивое снижение доли нашего экспорта промышленной продукции на рынки развитых стран и столь же неуклонное увеличение в нем доли топлива.

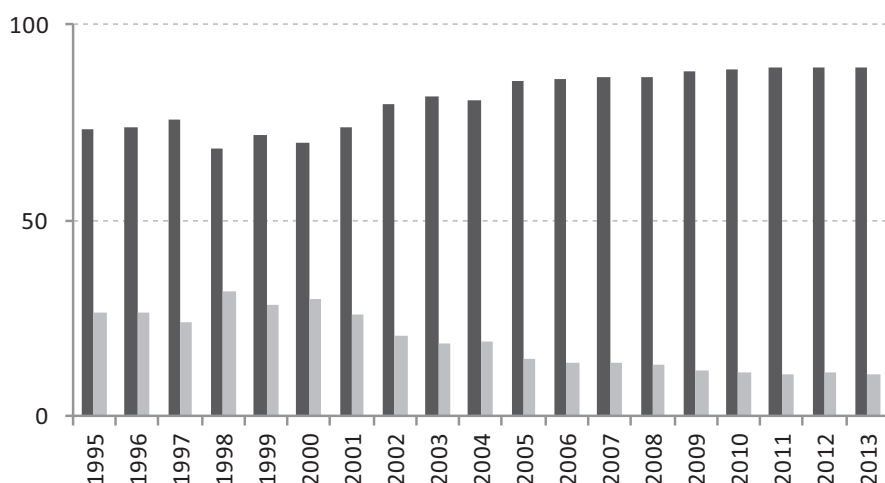


Рис. 2. Структура экспорта России в развитые страны в 1995–2013 гг., %:
■ топливо (SITS, ch. 3); ■ промышленная продукция (SITS, ch. 5–8, без р. 667–680)

Источник: данные ЮНКТАД.

Для построения графика была использована Стандартная международная торговая классификация (SITC) экономических организаций системы ООН, гл. 3 которой содержит все топливные товары: газ, нефть, уголь. Что касается промышленной продукции, то вся номенклатура готовых товаров содержится в четырех главах SITC (5–8), в которые включены все возможные готовые изделия: от пряжи и кирпичей до химических изделий, продукции черной металлургии и машиностроения. Таким образом, даже самый общий, агрегатный подход к экспорту нашей промышленной продукции свидетельствует о неуклонном снижении доли промышленного экспорта на рынки развитых стран. Если в 1995 г. доля экспорта промышленной продукции достигала 26,7%, то к 2013 г. она снизилась до 10,7%, т.е. в 2,5 раза. Очевидно, что такая динамика резко контрастирует с амбициозными показателями роста стоимости экспорта промышленной продукции высокой степени обработки, запланированными в Дорожной карте, о которой шла речь выше.

Примерно такая же удручающая картина с российским экспортом промышленной продукции наблюдается и на рынках развивающихся стран, а это свыше 150 государств, т.е. подавляющая доля стран мира (рис. 3).

Если еще в конце 1990-х годов промышленный экспорт на рынки названных стран превышал наш сырьевой экспорт, то в начале 2000-х эти доли сравнялись, после чего продолжилось резкое и неуклонное падение доли промышленного экспорта в торговле России с развивающимися странами. В результате за последние примерно 20 лет удельный вес промышленной продукции в российском экспорте даже на эти не самые «придирчивые» рынки снизился с 67,8 до 29,2%, т.е. в 2,3 раза.



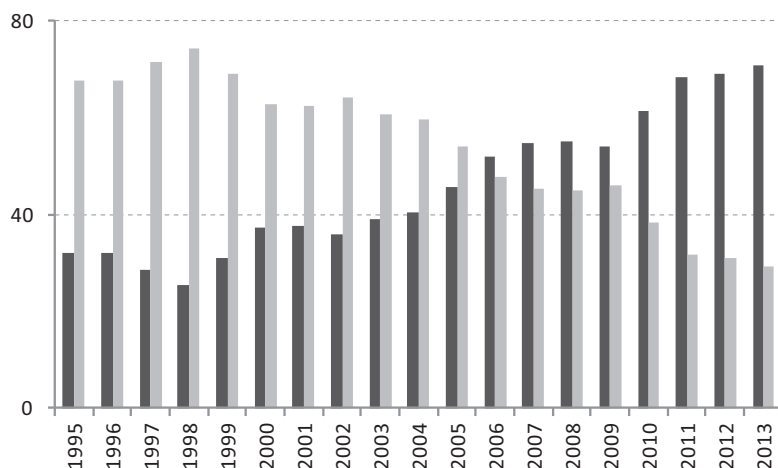


Рис. 3. Структура экспорта России в развивающиеся страны в 1995–2013 гг., %:
■ топливо (SITS, ch. 3); ■ промышленная продукция (SITS, ch. 5–8, без р. 667–680)

Источник: данные ЮНКТАД.

В связи с этим возникает вопрос о преимущественных географических направлениях экспорта российской промышленной продукции. На рис. 4 приведена структура российского экспорта в страны — члены ЕАЭС. Как видно из рис. 4, российская промышленная продукция, «вымываемая» с рынков как развитых, так и развивающихся стран, на которых фактически идет процесс деиндустриализации нашего экспорта, находит спрос в странах ЕАЭС.

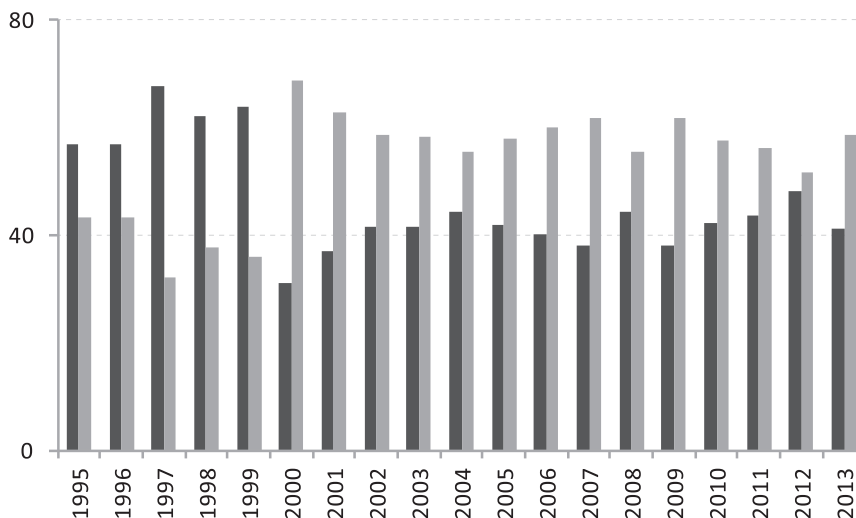


Рис. 4. Структура экспорта России в страны ЕАЭС в 1995–2013 гг.:
■ топливо (SITS, ch. 3); ■ промышленная продукция (SITS, ch. 5–8, без р. 667–680)

Источник: данные ЮНКТАД.





Так, по итогам 2014 г. 49,7% российского экспорта в страны-члены ЕАЭС составили промышленные товары, а на экспорт энергоресурсов пришлось 50,3%. В этом отношении, пожалуй, особо выделяется Армения, ставшая членом ЕАЭС, российский экспорт в которую является преимущественно промышленным (94,5%).

Иными словами, российские готовые товары, не находящие спроса на рынках развитых и развивающихся стран в силу недостаточно высокой конкурентоспособности, поступают на рынки стран ЕАЭС. Тем самым практически создается некий «анклав», в рамках которого идет обмен товарами, не востребованными на мировом рынке, что с неизбежностью ведет к консервации технологического отставания. Это обстоятельство тем более неудовлетворительно, что на страны ЕАЭС приходится в совокупности лишь около 7,5% общего объема внешней торговли России, т.е. речь идет об относительно небольших объемах поставок промышленной продукции. Львиная доля товарооборота России (свыше 50%) традиционно приходится на ЕС.

Означает ли это, что благодаря своей обеспеченности богатыми природными ресурсами Россия обречена на то, чтобы заниматься лишь экспортом углеводородов и прочего сырья? Опыт ряда ведущих ресурсообеспеченных стран, таких как США, Канада, Норвегия, показывает, что наличие богатых природных ресурсов отнюдь не предопределяет сырьевую структуру экспорта.

С началом «сланцевой революции» в США и Канаде происходит повышение доли топливного сырья, идущего на экспорт, однако преобладающую часть в экспорте этих стран по-прежнему (и с большим опережением) составляет промышленная продукция. Что касается Норвегии, то благодаря богатым нефтяным ресурсам, традиционно большая доля ее экспорта приходится на сырье, однако в экспорте этой страны столь же традиционно высока и доля промышленных товаров (около 20–25%).

Таким образом, опыт других стран свидетельствует о том, что Россия, обладая богатыми природными ресурсами, отнюдь не обречена на вечную роль «мировой бензоколонки». Судя по решениям в области поддержки промышленного экспорта, принятым в последние годы, амбиции государства простираются значительно дальше. В связи с этим неизбежно встает традиционный русский вопрос: что делать?

Заметный вклад в решение этой проблемы в аналитическом плане внесли Всероссийская академия внешней торговли (ВАВТ) и Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт (ВНИКИ), которые в конце 2014 г. совместно подготовили обстоятельный, хорошо аргументированный документ «Национальная экспортная стратегия, спроецированная на 2030 год». В нем, в частности, проанализированы основные препятствия для роста экспорта промышленной продукции, среди которых такие



застарелые проблемы, как высокие проценты по кредиту, рост тарифов на продукцию и услуги естественных монополий, высокая налоговая нагрузка, недостаточно развитая транспортная инфраструктура, сложность и длительность административных процедур и ряд других. Устранение большинства из них требует не только значительных затрат и усилий, но и длительного времени.

Пока удалось решить лишь некоторые проблемы, связанные в том числе с развитием промышленного экспорта. Это подтверждается, в частности, данными обзоров Всемирного банка, который ежегодно классифицирует страны по степени благоприятности условий для ведения бизнеса (*Doing Business*). Среди 180 стран, для которых определяется такой рейтинг, Россия в этом году переместилась с 64-го на 62-е место. На фоне того, что еще не так давно наша страна занимала в нем места, близкие к концу первой сотни, очевиден прогресс, свидетельствующий об определенном улучшении условий ведения бизнеса в России. Например, по одной из позиций рейтинга — «регистрация предприятий» — Россия поднялась с 58-го на 34-е место, т.е. сразу на 24 пункта.

В то же время по целому ряду позиций в рейтинге Всемирного банка Россия сохраняет низкие места: по получению разрешения на строительство — 156-е; по доступности подсоединения к электрическим сетям — 143-е; по защите миноритарных инвесторов — 100-е. По показателю «положение в рамках международной торговли» позиция России в последнем выпущенном обзоре даже ухудшилась: она переместилась со 154-го на 155-е место (из имеющих 189) (табл. 1).

Таблица 1

Рейтинг в области условий ведения бизнеса

Индикатор	Москва	Европа и Центральная Азия	ОЭСР
Количество документов для экспорта	9	7	4
Время на экспорт, дни	22,0	23,6	10,5
Стоимость экспорта, долл. за контейнер	2705,0	2154,5	1080,3
Стоимость экспорта, долл. за контейнер (с поправкой на инфляцию)	2705,0	2154,5	1080,3
Количество документов на импорт	10	8	4
Время на импорт, дни	20,0	25,9	9,6
Стоимость импорта, долл. за контейнер	2920,0	2435,9	1100,4
Стоимость импорта, долл. за контейнер (с поправкой на инфляцию)	2920,0	2435,9	1100,4

Источник: Всемирный банк.





Анализ проблем, которые Всемирный банк видит в российской системе ведения международной торговли, показывает, что, например, по сравнению со средними показателями стран ОЭСР, для экспорта у нас требуется 9 документов, тогда как в среднем по ОЭСР — только 4. Время, уходящее на экспорт продукции, в России составляет 22 дня, а в ОЭСР — 10 дней. Россия значительно уступает странам ОЭСР и по показателям стоимости экспорта и импорта за контейнер. Так, если в Москве стоимость отгрузки контейнера в среднем составляет 705 долл., то в странах ОЭСР этот показатель почти в 3 раза меньше, что, естественно, значительно снижает накладные расходы для экспортных операций (табл. 2).

Таблица 2

Положение России в рейтингах условий ведения бизнеса

Проблема	Рейтинг		
	в 2015 г.	в 2014 г.	Изменение в рейтинге
Регистрация предприятий	34	58	↑ 24
Получение разрешений на строительство	156	172	↑ 16
Присоединение к электрическим сетям	143	141	↓ -2
Регистрация собственности	12	17	↑ 5
Получение кредитов	61	55	↓ -6
Защита миноритарных инвесторов	100	97	↓ -3
Налогообложение	49	48	↓ -1
Международная торговля	155	154	↓ -1
Обеспечение исполнения контрактов	14	14	Нет изменений
Разрешение неплатежеспособности	65	62	↓ -3

Источник: Всемирный банк.

Таким образом, необходима серьезная систематическая работа всех ветвей государственной власти по улучшению условий ведения бизнеса, что будет способствовать выполнению и более общей задачи — расширению экспорта промышленной продукции. Не случайно, в рейтинге *Doing Business* Всемирного банка Норвегия, США и Канада занимают соответственно 6-е, 7-е и 16-е места.

Однако в более общем плане речь должна идти о повышении конкурентоспособности российской экономики в целом (табл. 3). Безотлагательного решения требуют такие проблемы, как развитие производительного малого и среднего предпринимательства, составляющего экономическую основу большинства европейских стран, демонополизация экономики и развитие



конкуренции, укрепление гарантий прав собственности, обеспечение независимости судебной и арбитражной системы, создание условий для привлечения иностранных инвестиций, эффективная борьба с коррупцией.

Это те общие проблемы, от которых России никуда не уйти. Конкретными проблемами регистрации, совершенствования документооборота и так далее заниматься также необходимо, но без радикального улучшения состояния экономики, без повышения ее конкурентоспособности принятие программ поддержки и развития экспорта вряд ли достигнет своей цели, что и показали прошедшие 20 лет.

Таблица 3
План развития России промышленного экспорта (2011 г. = 100%), %

Контрольный показатель	Год					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Индекс роста числа организаций-экспортеров	125,0	131,0	137,0	142,0	150,0	160,0
Индекс роста стоимости экспорта промышленной продукции высокой степени обработки	110,1	120,6	136,1	155,8	1801,1	205,5

Источник: распоряжение Правительства РФ от 25 февраля 25014 г. № 259-р.

Эффективность недавно принятых секторальных программ промышленного развития еще предстоит оценить. Хочется надеяться, что они внесут свой вклад в повышение конкурентоспособности российской экономики.

Poluektov A.¹

Program of the Russian Federation on support of industrial exports: some observations

1 Poluektov Aleksandr — chief expert of the Institute of trade policy Higher School of Economics, candidate of economic Sciences, worked at the Permanent mission of Russia to the EU, as well as the authorities responsible for foreign economic relations.