

# АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА

## ТОРГОВЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ТЕКУЩЕЙ РЕФОРМЫ

Коломин В.О.<sup>14</sup>, Степаненко А.М.<sup>15</sup>

Передачей торговых представительств в ведение Минпромторга России в 2018 г. стартовал новейший этап реформирования системы, продолжающей оставаться объектом критики. Данная статья является частью исследования, посвященного институту торговых представительств, и фокусируется на изучении актуальной проблематики текущей реформы. В работе рассматриваются основные направления модернизации, проводимой Минпромторгом России в привязке к общему контексту реформирования и эволюции торговых представительств России.

Ключевые слова:

*торговля, коммерческая дипломатия, торгпредства, торговые представительства.*

---

<sup>14</sup> **Коломин Вячеслав Олегович** - Магистр международных отношений факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, аспирант МГУ, сотрудник Международного дискуссионного клуба «Валдай» [vokolomin@yandex.ru](mailto:vokolomin@yandex.ru), +7 925 312 05 93

<sup>15</sup> **Степаненко Артем Михайлович** - Советник отдела модернизации и развития системы торгпредств Департамента регулирования внешней торговли и поддержки экспорта Минпромторга России [stepanenkoam@minprom.gov.ru](mailto:stepanenkoam@minprom.gov.ru), +7 909 914 99 98

Торговые представительства России — это институт с долгой историей и сложившимися традициями. Уникальность торгпредств была обусловлена государственной монополией на торговлю, сохранявшейся с 1918 по 1986 гг.<sup>16</sup> С ее окончанием торговые представительства оказались дезориентированы, демотивированы и дезорганизованы [5]. Во-первых, была потеряна связь с предприятиями и реальной экономикой, непосредственными экспортерами, являющимися одной из ключевых целевых групп, формирующих спрос на торгпредства. Во-вторых, институционально торгпредства оказались в подвешенном состоянии, функционировали в отрыве от системы поддержки экспорта, отчасти сами по себе. Ситуацию усугублял общий фон — экономический спад, слабый сырьевой экспорт, ограничения доступа на внешние рынки, особенно в период политических флуктуаций. В свою очередь, все это не позволяло выстроить систему мотивации сотрудников, повысить качество предоставляемых услуг. Дополнительными факторами стали проблемы с имиджем и позиционированием торгпредств. Получив в свое распоряжение до 30% зарубежного фонда недвижимости СССР, сжимавшаяся все постсоветское время система торгпредств испытывала проблемы с управлением объектами недвижимости и организацией системы закупок [6]. Непрозрачность вела к укоренению репутации «логова шпионов», а уязвимость к искам со стороны бизнесменов по взысканию имущества с Российской Федерации заставляла изыскивать способы его защиты, отвлекая

силы и средства, усиливая негативное отношение к институту внутри страны и за рубежом.

Попытки реформирования системы торгпредств предпринимались несколько раз под действием как объективных обстоятельств, так и негативного отношения со стороны ряда лиц, принимающих решения. Первой вехой в процессе реформирования института на современном этапе стало постановление Правительства РФ № 401 от 27 июня 2005 г. В нем впервые в постсоветской истории было выработано актуальное положение о торговом представительстве, определены задачи и функции торгпредств [4]. Впоследствии постановление неоднократно дополнялось, но его основополагающие идеи сохраняются и сегодня. В стремлении решить ключевые проблемы торгпредств, среди которых слабая ориентация на бизнес и отсутствие системы мотивации сотрудников, была начата реформа 2012 г. по формированию «нового облика» торговых представительств [5] — основная реформа периода нахождения торгпредств в системе Минэкономразвития. Были разработаны ключевые индикаторы эффективности (КПИ), на основе которых предполагалось премирование сотрудников. Дополнительной мерой стало введение рейтингов торгпредств, призванных как отслеживать динамику, так и стимулировать торгпредства к эффективности через конкуренцию. Наконец, активно внедрялся «проектный подход», то есть ориентация на прямые запросы бизнеса и работу по заявкам в рамках государственных планов, исходящих от министерства. Тем не менее, реформа, планировавшая к завершению к 2016 г., оказалась неспособна решить

совершенствованию управления внешнеэкономическими связями», расширявшим список предприятий и ведомств, допущенных до экспортно-импортных операций.

<sup>16</sup> Государственная монополия на внешнюю торговлю была установлена декретом СНК «О национализации внешней торговли» от 22 апреля 1918 г., а ее разрушение началось с принятием постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР № 991 «О мерах по

стратегические задачи. Торгпредства по-прежнему были оторваны от только начинавшей формироваться в 2016 г. новой системы поддержки экспорта, в ткань которой они должны быть вплетены с учетом мирового опыта функционирования таких систем. Неочевидным был и спрос со стороны бизнеса на услуги торгпредств, что предопределило выбор в пользу агентства государственного, а не коммерческого типа.

Вследствие вышеперечисленного, невозможно было решить проблему кадров и компетенций, которая напрямую зависит от спроса на торгпредства, организационной эффективности и возможностей по коммерциализации деятельности торгпредств. Внутри системы торгпредств также наблюдались диспропорции между наиболее крупными и эффективными торгпредствами, например, в Финляндии со штатом сотрудников в 25 человек и набором успешных проектов, и малыми торгпредствами, численностью до 5 человек, как то в Монголии, Сингапуре, ОАЭ и других странах. Парадоксальным образом массивная система, казалось имеющая большие человеческие и материальные ресурсы, раз за разом подвергалась критике за низкую результативность, слабые эффективность и качество управления [1].

Текущая реформа, развернувшаяся с передачей торгпредств в ведение Министерства промышленности и торговли Российской Федерации указом Президента РФ № 215 от 15 мая 2018 г., призвана решить накопившиеся проблемы, прежде всего через определение стратегической ниши торговых представительств, их включение в систему поддержки экспорта России, представленную такими институтами, как ВЭБ.РФ и группа Российского экспортного

центра. Немаловажно и то, что в отличие от Минэкономразвития, ответственного за формирование общего курса, Минпромторг России в большей степени приближен к непосредственным производителям и экспортерам, их запросам, вовлечен в непосредственную реализацию экономической политики.

В настоящее время торговые представительства гармонично встроены в систему Минпромторга России, который курирует ключевые сферы развития промышленности в России, а также вопросы развития внутренней и внешней торговли. Во многом передача торгпредств в 2018 г. вернула их на историческое место в системе Министерства промышленности и торговли, где они пребывали не только в советское время, но и в период Российской империи<sup>17</sup>. Прямое взаимодействие с системой торгпредств позволяет проводить единую политику продвижения на внешних рынках, включая вопросы доступа на рынок, выявления и устранения барьеров, содействовать промышленной кооперации с государствами пребывания [4]. Согласно положению о торговом представительстве (постановление Правительства РФ № 401), в спектр задач торгпредств входит также анализ и прогнозирование состояния внешнеэкономических отношений со страной пребывания, распространение информации об инвестиционном и экспортном потенциале отраслей экономики в России. Благодаря торгпредствам Минпромторг России может активнее реализовывать внешнеторговое направление своей деятельности. Будучи погруженными в ситуацию в стране пребывания, торгпредства могут подробно изучать местный опыт и практики, заимствовать наиболее интересные из них.

Находясь в рамках системы поддержки экспорта, торговые

которого входили изучение рынка и непосредственное содействие русским торговцам на месте.

<sup>17</sup> 28 мая 1912 г. в рамках Министерства торговли и промышленности Российской империи был образован заграничный аппарат, состоящий из 14 представительств, в задачи

представительства нацелены на непосредственное продвижение национального бизнеса: его встраивание в международные производственные цепочки, оказание содействия в получении заказов и продвижении инвестиционных проектов, информирование участников ВЭД и органов власти о местных тендерах, создание благоприятных условий по предоставлению кредитов в стране пребывания, поддержку в установлении и развитии торговых связей, выявление ниш для отечественной продукции в целом [4]. Таким образом, торгпредства являются институтом оказания комплексной поддержки по проникновению на рынок и созданию благоприятных условий для такового.

Наконец, важнейшая задача торговых представительств, выполнение которой стало отчасти катализатором их передачи в Минпромторг России, - выполнение «майского указа» Президента РФ и содействие реализации национального проекта «Международная кооперация и экспорт», что входит в число задач работы торгпредств [4]. Бюджет проекта составляет 956,8 млрд. руб., из которого 98,8 млрд. руб. — финансирование модернизации системы поддержки экспорта. Данный национальный проект, ответственным за который является Минпромторг России, ставит своей целью доведение несырьевого экспорта до 250 млрд. долл. (160 млрд. на 2019 г.), в том числе, через объединение возможностей РЭЦ и торгпредств, на что нацелена основная работа в 2020 году. Задача по диверсификации экспорта, развитию его неэнергетической составляющей — важнейшая часть деятельности торгпредств, зафиксированная в нормативных документах.

Вместе с тем, еще одним направлением, тесно смыкающимся с вышеуказанным и закреплённым в

постановлении Правительства РФ № 401, является содействие увеличению доли экспортеров из числа малого и среднего бизнеса (МСП). Одним из недостатков предыдущей реформы был чрезмерный акцент на поддержку крупного бизнеса [5], что противоречит мировой практике. Крупный бизнес имеет гораздо большие ресурсы по интернационализации деятельности и способен производить ее самостоятельно, без поддержки государственных структур, во всяком случае уровня института торговых представительств. Хотя торгпредства не являются субъектами национального проекта «Малое и среднее предпринимательство», они могут способствовать реализации цели по доведению доли МСП в несырьевом экспорте страны до 10% (около 8,5% на сегодняшний день), тем более что поддержка экспорта МСП входит в круг деятельности торгпредств.

На сегодняшний день торговые представительства созданы в 54 странах мира. Достигнув пика в советское время, система торгпредств прошла через несколько раундов сокращений и оптимизаций под давлением объективного уменьшения оборота внешней торговли в постсоветское время (с 3,4% мировой торговли в 1985 г. до менее 2% сегодня), сужения спектра экспортируемых товаров. В 1996 г. были ликвидированы 34 торговых представительства [3], в 2005 г. — еще 52 торгпредства [4]. Однако на современном этапе уместнее говорить об оптимизации сети торгпредств, а не о сокращении. Так, следуя логике необходимости были открыты торговые представительства в странах Ближнего Зарубежья<sup>18</sup>, позже вновь открыты торгпредства на Кубе (2014 г.), в Монголии (2015 г.), Сингапуре (факт. 2017 г.), сформировано представительство в ОАЭ (2015 г.). Сегодня на государства присутствия приходится свыше 90% внешнеторгового оборота России.

Киргизии, Таджикистане, Туркменистане, Молдавии, Грузии (с 2010 г. только в Абхазии).

<sup>18</sup> В Казахстане (1992 г.), Украине (1992 г.), Белоруссии (1992 г.), Литве (1994 г.), позже — в Азербайджане, Армении, Узбекистане,

Как указывалось выше, основные функции и задачи торгпредств предусмотрены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2005 г. № 401 «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах», которое после передачи торгпредств Минпромторгу России из Минэкономразвития было фактически доработано в соответствии с вызовами, продиктованными необходимостью развития внешнеэкономической деятельности. Исходя из данного нормативного документа и практики, деятельность торгпредств можно разделить на три ключевых блока:

- **GR-менеджмент.** Благодаря нарабатываемым контактам и дипломатическому статусу торгового представителя (торгпредства являются составной частью дипломатической миссии РФ), торговые представительства продвигают интересы России и конкретных предприятий в органах власти государства пребывания.

- **Информация и аналитика.** Будучи погруженным непосредственно в среду пребывания, торговое представительство агрегирует информацию о торгово-экономических процессах в стране, развитии инвестиционного климата, потенциальных нишах, явных и скрытых барьерах и готовит аналитические материалы по конкретным вопросам.

- **Проектная деятельность.** Являясь частью системы поддержки экспорта, торгпредства предоставляют набор услуг по поддержке российских компаний, выходящих на зарубежные рынки (поиск и проверку партнёров, помощь в организации встреч и переговоров, организацию бизнес-миссий и др.).

Важно понимать, что торговое представительство — инструмент для удешевления и упрощения выхода на новый рынок для российского бизнеса. Как поддерживающий институт, торгпредство зависимо от макросреды: характера

национальной экономики, формирующей спрос на торгпредства, режима доступа на рынок государства присутствия — комплекса внешнеторговых соглашений и участия в различных торговых и интеграционных договорах, степени комплиментарности экономик стран. Немаловажен и политический фактор. Помимо наиболее ярких эпизодов, вроде закрытия отделений торгпредства в США (в Сан-Франциско и в Нью-Йорке) вследствие дипломатического кризиса между странами в 2017 и 2018 гг., Россия, согласно Индексу вовлеченности в мировую торговлю (Enabling Trade Index), в 2016 г. потеряла сразу 21 позицию по индикатору доступа на внешние рынки [2]. Таким образом, внешний фон оказывает негативное влияние на текущий процесс реформирования торгпредств и выполнение национального проекта в области международной кооперации. Оценивать результаты реформы торгпредств необходимо комплексно и качественно, прежде всего, в силу поддерживающего характера этого института.

Торгпредство не может подменить предпринимателя: его миссия заключается в оказании содействия в решении задачи по выходу на международные рынки. Значительную роль на этом направлении призвана сыграть связка с группой Российского экспортного центра и его продуктами, в число которых входят корпоративная программа повышения конкурентоспособности (КППК), подразумевающая льготное кредитование заключивших соответствующее соглашение компаний, образовательные программы, таможенное и иное консультирование, страхование, оценка рынков, сопровождение переговоров. На сегодняшний день эта связка выражается, прежде всего, в учреждении офисов РЭЦ при торгпредствах. Работа по этому направлению продолжается.

Первоочередной задачей на 2020 г. является наращивание интенсивности работы с регионами. После бизнеса именно регионы стоят в ряду основных

интересантов торговых представительств. Некоторые регионы, например Татарстан, активно пользуются возможностями торгпредств и направляют своих представителей в ключевые для региона страны присутствия. Вышеупомянутое торгпредство в Финляндии ежегодно организует «День российских регионов», пользующийся популярностью в качестве площадки для привлечения инвестиций. Тем не менее, подобная активность остается дискретной. Но ряд изменений на этом направлении уже имеет место:

- Региональные минпромы активно вовлечены в прямое взаимодействие с торгпредами.
- Руководители торгпредств в обязательном порядке работают на Иннопроме, выезжают в регионы. В 2019 г. корпус торгпредов в общей сложности посетил 20 субъектов Российской Федерации, увозя с собой конкретные проекты для дальнейшей работы.

Важность активной позиции регионов подтверждается и мировым опытом создания подобных систем в других странах. Принципиально важной задачей на сегодняшний день остается создание работающего механизма продвижения экономических интересов за рубежом — современного многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг для бизнеса. Вместе с РЭЦ и другими подразделениями Минпромторга России торговые представительства должны сформировать интегрированную систему «единого окна», обеспечивая всеохватную поддержку заинтересованным экспортерам как внутри страны, так и за рубежом.

Наконец, решение стратегических задач, формирование контура системы поддержки экспорта и определение ниши торгпредств в ней, позволит решить проблему кадров, создать эффективную систему мотивации сотрудников к достижению результата. Общей проблемой госслужбы является ориентированность на процесс, а не на результат. Эту проблему призвана решить

система КРІ. При этом оценивать эффективность работы должны не чиновники, а бизнес на основе опыта практического взаимодействия.

Первым шагом на этом направлении стало внедрение современной методики оценки эффективности проведения бизнес-миссий на основе обратной связи от участников. Сегодня приоритетами модернизации являются:

1. **Рациональная система среднесрочного планирования** (на 3 года). Планы работы торгпредств формируются на основе отраслевых экспортных стратегий с участием бизнеса, деловых объединений, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и регионов. Планируется утверждать такие «дорожные карты» на уровне Правительства.

2. **Приоритезация функций.** Через инвентаризацию планируется избавиться от непрофильных функций, оставшиеся — четко структурировать, а также регламентировать по срокам и качеству оказания. Следующий шаг — коммерциализация (в партнерстве с РЭЦ и ВЭБ.РФ) наиболее востребованных услуг. Зачастую бизнес с недоверием, а порой и с пренебрежением относится к бесплатным услугам [7].

Подобная ревизия функций позволит улучшить качество управления, высвободит время для активности по непосредственному профилю работы торгпредств и тем самым придаст завершенность реформе, обеспечив систему качественными кадрами, с которыми она предложит свое развитие в дальнейшем.

Необходимо помнить, что любая реформа требует времени. Процесс перехода торгпредств в ведение Минпромторга России был завершен лишь в 2019 г. Тем не менее торгпредства уже показали себя эффективным институтом в период пандемии, напрямую контролируя поставки медицинских грузов, изучая лучшие страновые практики противостояния эпидемии [8]. На сегодняшний день, объективно, даже

несмотря на коронакризис, сложились лучшие условия для модернизации торгпредств: завершение формирования системы поддержки экспорта, повышенное внимание государства к увеличению несырьевого экспорта и наличествующие ресурсы, направляемые по национальному проекту, обеспечивают уникальное окно возможностей, которым следует воспользоваться.

#### Список использованной литературы

1. Мисливская Г. Матвиенко предложила реформировать систему торгпредств // Российская газета. 2020. 17 июня.

URL:<https://rg.ru/2020/06/17/matvienko-predlozhila-reformirovat-sistemu-torgpredstv.html>

2. Саламатов В.Ю., Тангаева А.В. Улучшение условий ведения внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации // Бизнес. Общество. Власть. 2018. № 28 (2).

3. Постановление Правительства РФ от 26 августа 1996 г. № 1009"О

реорганизации торговых представительств Российской Федерации за рубежом".

4. Постановление № 401 «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах» от 27 июня 2005 г. // 2005.

5. Концепция формирования «нового облика» торговых представительств Российской Федерации (2012 – 2016 гг.) (2012 г.)

6. Представление Счетной палаты РФ от 01.04.2016 г. № ПР 04-30/04-01. 2016.

7. Мантуров анонсировал появление у торгпредств платных услуг для бизнеса // РБК. 2018. 18 июля URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5b44c0399a7947f884d83ff7>

8. Интервью Дениса Мантурова газете «Ведомости» // Минпромторг России [Электронный ресурс]. URL: [https://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!intervyu\\_denisa\\_manturova\\_gazete\\_vedomosti](https://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!intervyu_denisa_manturova_gazete_vedomosti) (дата обращения: 29.06.2020).

## TRADE REPRESENTATIVE OFFICES OF RUSSIA CURRENT PROVISIONS OF THE CURRENT REFORM

**Vyacheslav Kolomin** - Master of International Relations, Faculty of World Economy and World Politics, Higher School of Economics, Moscow State University, Post-graduate student, member of the International Discussion Club "Valdai» [vokolomin@yandex.ru](mailto:vokolomin@yandex.ru), +7 925 312 05 93

**Artem Stepanenko** - Adviser to the Department of Modernization and Development of the Trade Representation System of the Department of Foreign Trade Regulation and Export Support of the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation. [stepanenkoam@minprom.gov.ru](mailto:stepanenkoam@minprom.gov.ru), +7 909 914 99 98

In 2018, the Russian system of trade delegations has been transferred to the Ministry of Industry and Trade of Russia, which marks the latest stage of reforming the system that remains to be the subject of criticism. This paper is a part of the study on the Russian trade delegations and focuses on the relevant issues of the ongoing reform. This piece of research sheds light on the main directions of modernisation effort by the Ministry of Industry and Trade of Russia with regard to the general context and evolution of the Russian trade delegations.

### Key words

*trade, commercial diplomacy, trade Delegation, trade missions.*