

Формирование добрососедства, соучастующее проектирование, инициативное бюджетирование, электронное вовлечение, - кажется, Россия перенимает все больше практик партисипации. О партисипаторных механизмах говорят на федеральном уровне: в 2018 году соучастие предложили применять в жилищном строительстве, а Минстрой включил в национальный проект «Жилье и городская среда» соучастующее проектирование как обязательный элемент при работе над жилыми комплексами [13]. А другая практика соучастия - инициативное бюджетирование (далее - ИБ) - пришла в Россию намного раньше. ИБ начало развиваться в нашей стране на основе Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка, а сейчас разрабатывается Министерством финансов как самостоятельный инструмент. В своих ежегодных отчетах Минфин подчеркивает цель инициативного бюджетирования: оно нужно для того, чтобы люди в регионах привлекались к формированию бюджета, который будет соответствовать их интересам и будет направлен на социально значимые и нужные проекты [12].

Инициативное бюджетирование в России - практика, заслуживающая особого внимания. Ее можно назвать адаптацией партисипаторного бюджета под российские реалии. Классический партисипаторный бюджет зародился в 1989 г. в бразильском городе Порту-Алегри после того, как на место военной хунты к управлению пришла Рабочая партия. Новая администрация получила город с колоссальным расслоением в обществе: при относительно зажиточных горожанах, проживающих в центральных районах, жители окраин не имели доступа к канализации, водопроводу и школам. Идея партисипаторного бюджета заключалась в привлечении всех желающих горожан к обсуждению того, на какие направления потратить долю городского бюджета (в среднем в Порту-Алегри выделяли около

10% бюджета для обсуждения с жителями ежегодно) [1, с. 39]. Механизм выглядел примерно так: в городе объявляли начало работы над бюджетным планом, и любой горожанин мог прийти в районную администрацию, проголосовать за делегата от района или выдвинуть в кандидаты себя. Делегаты — это те активные горожане, которые готовы выделить время на посещение собраний, голосования и занятия по бюджетной грамотности. Затем делегаты выбирали среди себя членов Бюджетного комитета. Комитет брал на себя организационные процессы: назначал собрания и определял, сколько их будет, приглашал экспертов на занятия, формировал макет бюджетного плана, чтобы передать мэру на утверждение. Когда комитет был сформирован, начиналось обучение делегатов: они должны были посещать образовательные сессии по бюджетной грамотности, чтобы ясно понимать, как расходуются налоговые поступления. В то же время все подотчетны друг другу: делегаты подотчетны жителям и собирают их идеи и пожелания, члены Комиссии подотчетны делегатам и должны делать макет бюджета, базируясь на том, что обсуждалось на сессиях с делегатами и жителями. Если никаких изменений не требовалось, то мэр подписывал сформированный макет, и план по расходованию доли городского бюджета вступал в силу [9]. Инициативное бюджетирование имеет некоторые отличия. Во-первых, в российских регионах практически не выделяется больше 1% бюджета на обсуждение с жителями. Во-вторых, и это видно из названия практики, ключевая идея состоит не в обсуждении, на какие направления развития города потратить долю бюджетных средств, а в финансировании конкретных инициатив, исходящих от горожан. В целом, порядок организации ИБ в разных регионах России схож с процессом реализации партисипаторного бюджетирования (ПБ): любой гражданин может прислать идею для реализации и быть избранным в бюджетную комиссию,

которая проходит обучение финансовой грамотности и при помощи полученных знаний оценивает и обсуждает выдвинутые инициативы, направляет инициативы на экспертизу в профильные ведомства и, в случае получения положительного заключения (т.е. заключения о том, что проект физически реально воплотить), представляет проект на голосование. Регламент голосования от региона к региону может быть разным. Например, в Санкт-Петербургском проекте «Твой бюджет» с 2021 г. голосование проходит в два этапа: часть проектов, на которые будут направлены бюджетные средства, выбирает бюджетная комиссия, а часть проектов выбирается на общегородском онлайн-голосовании [15].

В России от региона к региону различается и доля средств, выделяемых на инициативы граждан, и способ проведения голосований за проекты, и само количество, и сущность проектов, а главное - в каких-то регионах ИБ стал местным брендом, а в каких-то уголках страны не было и попытки применить этот механизм. Практику ИБ можно назвать своего рода «управленческой инновацией». Под управленческой инновацией понимается любое новое организационное решение или метод управления, отличающийся от практик, применяемых ранее, и новое конкретно для того субъекта, который это решение применяет [4, с. 26]. Н. Зубаревич, рассматривая то, как инновации распространяются по регионам России, применяет центр-периферийную модель и отмечает, что инновациям свойственно распространяться двумя путями: либо спускаться по иерархической системе от крупных городов-центров к меньшим городам, либо растекаться от городов-центров по «пригородам» [3, с. 47]. Соответственно, если в регионе присутствует крупная городская агломерация, она может стать центром формирования и распространения инноваций для всего региона, а малонаселенные регионы без крупных центров скопления ресурсов обречены отставать в инновационном развитии. Эту

мысль Н. Зубаревич развивает в своей концепции «четырёх России»: это Россия мегаполисов с большой концентрацией финансовых ресурсов и человеческого капитала, это Россия промышленных городов средней величины и моногородов с менее цветущей экономикой, это Россия деревень и малых городов с жителями, которые ведут домохозяйства и индифферентны к политике, и это Россия на Северном Кавказе, где патриархальный сельский образ жизни преобладает над городским [11]. Эта широко известная адаптация центр-периферийной модели под российские реалии актуальна и для управленческих инноваций типа инициативного бюджетирования.

Итак, под инициативным бюджетированием российские исследователи понимают совокупность практик решения вопросов местного значения на основе гражданской инициативы, которые реализуются при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования доли бюджетных средств и в контроле за реализацией выбранных проектов [2, с. 43]. Министерство финансов РФ работает над распространением практики ИБ с 2015 г. и, можно сказать, выбрало стратегию добровольного применения ИБ в регионах. Иными словами, механизм популяризируется через подготовку методических материалов и рекомендаций для региональных финансовых комитетов, проведение региональных конференций и пр. Параллельно с деятельностью Минфина начинают появляться правки в правовой базе - в 2020 г. в Федеральный закон о местном самоуправлении внесена поправка об «инициативных проектах» [14]. Если эта практика является рекомендательной, все ли регионы ее используют? Министерство финансов РФ проводит ежегодный мониторинг распространения практик ИБ по регионам, и их применение интересно соотносится с упомянутой ранее концепцией «четырёх России».

Под первой Россией Н. Зубаревич подразумевает постиндустриальные города-мегаполисы: Москву, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск и др. Она отмечает, что есть города, не достигшие порога в миллион жителей, но при этом являющиеся столицей регионов и точкой кипения жизни в них, например, Калининград или Томск, - такие города являются мостами между первой и второй Россией [11]. Из-за неявного перехода мегаполисы и промышленные регионы со средними городами объединены в этом обзоре в одну часть, тем более что в подобных регионах и городах сосредоточены практически все проекты инициативного бюджетирования. Согласно отчету Минфина, наиболее активно среди регионов (без Москвы и Санкт-Петербурга) развивают инициативное бюджетирование Ульяновская и Оренбургская области, Краснодарский край, Пензенская область и другие представители «второй России» [12]. В 2020 г. впервые инициативное бюджетирование было проведено в Хабаровском крае, и он вошел в список регионов, направивших больше всего денег на инициативные проекты. Проект «Твой бюджет» из Санкт-Петербурга из года в год входит в отчет Минфина как устоявшийся и развивающийся бренд. Авторы отчета Минфина подчеркивают, что в 2020 г. лидерами в применении ИБ в России стали регионы в Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральных округах. Заметна тенденция, что посыл федерального центра использовать ИБ и все связанные с ним методические наработки, данные «свыше», воспринимают те регионы, где для этого есть финансы, большой объем человеческого капитала, и, предположительно, вероятность протестных настроений, чему далее будет уделено отдельное внимание.

Как было отмечено ранее, к третьей России относятся регионы с преобладающей сельской местностью и небольшими поселениями, где население достаточно бедно и аполитично, а

четвертая Россия относится к территориям Северного Кавказа, имеющим иную культуру и традиции в сравнении с центральными и северными регионами России. Третья Россия, согласно Зубаревич, расположена в основном на юге Сибири, например, в Республике Хакасия, Республике Тыва и близлежащих территориях, где высок уровень безработицы и процент сельского населения [11]. Минфин в своем докладе отметил, что в Чечню, Карачаево-Черкесию и Северную Осетию-Аланию были отправлены письма с вопросом, используется ли там инициативное бюджетирование, а полученный ответ по содержанию был «нет, но, может быть, когда-нибудь будет». Ответ того же характера был получен от Республики Хакасия, а ответ от Тывы не пришел вовсе [12]. Это отчасти подтверждает, что федеральный призыв использовать инициативный бюджет был услышан теми регионами, где для этого имеется достаточный человеческий и финансовый капитал. Это особенно важно, поскольку проекты инициативного бюджета финансируются из местных бюджетов, инвестиций бизнеса и средств от самообложения граждан. Если от граждан уже нечего просить и самообложение невозможно, бизнес уходит в другие регионы, а местный бюджет скудный, то появление там бюджетной партисипации маловероятно.

Отдельное внимание стоит уделить тому, какой смысл вкладывает федеральный центр в практику ИБ. Исследователи отмечают, что в России инициативный бюджет далек от классического варианта партисипаторного бюджета, а недавние работы даже вывели теорию партисипаторной автократии на примере российских регионов [10]. Автор этого обзора соглашается, что инициативное бюджетирование в России может иметь дополнительное особое значение, и решение популяризировать его могло быть принято по отличным от официально заявленных внутренним и внешним причинам. Как упоминалось

ранее, партисипаторное / инициативное бюджетирование — это общемировая тенденция, популяризируемая многими международными организациями, особенно Всемирным банком. Этот инструмент прямой демократии используется развитыми и развивающимися странами для развития гражданского общества, повышения инклюзии, прозрачности и эффективности расходов, финансовой грамотности людей и пр. Наличие демократических институтов и человеческого капитала — это одно из условий привлечения иностранных инвестиций. В своих исследованиях И. Бусыгина и М. Филиппов утверждают, что, поскольку Россия не в состоянии убедить иностранных инвесторов в открытости и стабильности своих институтов, она использует сравнительные преимущества своих добывающих регионов, а именно регионов с полезными ископаемыми, лесом, нефтью, в которых инвестиционный интерес остается силен, невзирая на институциональную непрозрачность [7, с. 207]. Однако можно сказать, что, перенимая инициативное бюджетирование, Россия стремится показать открытость и прозрачность для мирового сообщества [5, с. 13]. В данном случае, инициативное бюджетирование, как и многие другие трендовые практики, перенимаемые Россией (например, открытость данных, элементы электронного правительства и т. д.), является, вероятно, элементом имиджа, с помощью которого Россия стремится презентовать наличие демократических институтов и повысить свою инвестиционную привлекательность.

Помимо внешних, имиджевых причин, есть и предположения о внутренних причинах для развития ИБ в конкретных регионах. Наибольшее развитие инициативный бюджет имеет в Россиях первых двух типов, то есть в мегаполисах и в регионах с большим количеством средних промышленных городов. Они, особенно «первая Россия», наиболее активны в период массовых

протестов, требуя от власти прозрачности и честности [11]. Таким образом, можно предположить, что концепция партисипаторной автократии работает в отношениях между федеральным центром и регионами первой и второй России в части применения там инициативного бюджета. Обычно страны используют механизмы участия, чтобы вовлечь социально незащищенные группы в решение местных проблем, встроить их в гражданское общество и в целом улучшить управление финансами [6]. Однако концепция партисипаторной автократии подразумевает, что авторитарные государства используют практики участия для создания канала сбора обратной связи и перенаправления активности жителей на эту практику, чтобы те не выражали недовольство на улицах [10, с. 416]. Поскольку в современной России центр требует в основном лояльности и результатов от глав регионов [8], а мегаполисы наиболее уязвимы в плане предоставления результатов поддержки, внедрение таких механизмов для первой и второй России является самым актуальным. Таким образом, активное вовлечение горожан в Санкт-Петербурге через проект «Твой бюджет», или в Москве через «Активный гражданин», или в иных высоко урбанизированных регионах — один из способов снизить протестные настроения.

Характер распространения управленческих инноваций зависит от стратегии, которую выбирает федеральный центр: разрешить добровольное применение или нет. В случае инициативного бюджетирования регионы могут решать, применять ИБ по рекомендации Министерства финансов РФ или нет. Из анализа, основанного на идее о четырех Россиях, стало ясно, что регионы первой и второй России в основном прислушивались к советам Минфина. Это можно объяснить тем, что у них есть и финансовые возможности, и достаточный человеческий капитал для осуществления этих практик. Интересным предположением было то, что регионы

первой и второй России решили использовать инициативный бюджет как один из инструментов снижения протестных настроений. Для Москвы и Санкт-Петербурга всегда актуален риск протестной активности, а поскольку главы этих городов федерального значения несут прямую ответственность за лояльность и стабильность своих территорий, то мы видим, насколько брендированными стали проекты по вовлечению граждан в бюджетные процессы в этих двух городах. Очень интересное совпадение было обнаружено в Хабаровском крае: решение об использовании инициативного бюджета совпало с началом масштабных акций протеста в краевой столице. Третья и четвертая Россия в основном не переняли практику инициативного бюджетирования. Причины принятия Россией международных практик прямой демократии, их имплементации и распространения по регионам России – интересная тема, которая может найти свое продолжение в области регионов как лабораторий инноваций, включая управленческие инновации. Мы видим, что в России сегодня практикуется распространение «инновационной политики» «сверху вниз», что отчасти противоречит распространенному пониманию роли регионов в инновационном производстве.

#### Список использованной литературы и источников

1. Вагин В.В., Поминова К.В. и др. 50 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие. Москва: Филинь. 2018. 86 с.
2. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2016. № 12. С. 42-47.
3. Зубаревич Н.В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики // Пространственная Экономика. 2017. № 2. С. 46-57.

4. Рохчин В.Е. Управленческие инновации в планировании развития регионов: сущность, стратегический аспект, классификация // Экономика и управление. 2007. № 6. С. 25-29.

5. Чулков А.С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 8. С. 10-21.

6. Bartocci L., Grossi G., Mauro S. G. Towards a hybrid logic of participatory budgeting // International Journal of Public Sector Management. 2019. № 32. P. 65-79.

7. Busygina I., Filippov, M. The Low Quality of National Governance and Unevenness in the Economic Competitiveness of Regions: The Case of Russia // Russian Politics. 2018. № 3. P. 196-215.

8. Busygina I. How Does Russian Federalism Work? Looking at Internal Borders in the Russian Federation // Journal of Borderlands Studies. 2017. № 1. P. 105-119.

9. Cabannes Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy // Environment&Urbanization. 2004. № 1. P. 27-46.

10. Owen C. Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China // Review of International Studies. 2020. № 46. P. 415-434.

11. Zubarevich N. Regional inequality and modernization // The Challenges for Russia's Politicized Economic System. Oxfordshire: Routledge, 2015. P. 182-202.

#### Онлайн-ресурсы

12. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов РФ. 2021 URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/Doklad\\_o\\_luchshikh\\_praktikakh\\_initsiativnogo\\_budzhetrovaniya\\_2021.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/Doklad_o_luchshikh_praktikakh_initsiativnogo_budzhetrovaniya_2021.pdf) (дата обращения: 11.09.2021).

13. Национальный проект «Жилье и Городская Среда» // Министерство строительства РФ. 2018 URL: <https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/65>

d/Informatsionnyye-materialy-o-natsionalnom-proekte\_ZHile\_i-gorodskaya-sreda\_.pdf (дата обращения: 16.02.2021).

14. Обзор изменений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Редакция от 29.12.2020 г.) //

КонсультантПлюс URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 16.02.2021).

15. Положение о проекте «Твой бюджет-2021». // Твой бюджет URL: <https://tvoybudget.spb.ru/materials> (дата обращения: 06.12.2021).

# INITIATIVE BUDGETING AND ITS APPLICATION IN THE REGIONS OF RUSSIA THROUGH THE PRISM OF THE CENTER-PERIPHERY MODEL

**Alina Dmitrieva** - 4th year undergraduate student of the program "Political Science and World Politics" at the National Research University Higher School of Economics in St. Petersburg, Russia. E-mail: [aedmitrieva@edu.hse.ru](mailto:aedmitrieva@edu.hse.ru)

The article describes the practice of initiative budgeting and analyzes its distribution across the regions of Russia. For the analysis, the center-periphery model, or the model of "four Russias" was taken, with the help of which the author shows what types of regions apply this participatory practice emanating from the federal center. Review of the report of the Russian Ministry of Finance made it possible to see the widespread use of initiative budgeting in Russia of types 1 and 2 (regions with large urban agglomerations and regions with many medium-sized industrial cities). The smallest presence of this practice was indicated in regions of types 3 and 4 (territories of the North Caucasus, territories of the Siberian South with low urbanization and predominantly rural settlements). Possible reasons for such asymmetric use of initiative budget are considered in the article. These are the need for sufficient financial resources and human capital, and the use of this mechanism where the risk of protest moods is higher. Finally, the author touches upon the fictitious nature of the participatory practice and its possible use to imitate the presence of democratic institutions, which is important for attracting investment to the regions.

## Keywords:

Initiative budgeting, participatory budgeting, central-peripheral model, administrative innovation, participatory autocracy

# БИЗНЕС И ВЛАСТЬ: ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В КРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОРГОВЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кузьмин Д.В.,<sup>14</sup> Тягусов М.М.<sup>15</sup>

Передача торговых представительств (торгпредств) из ведения Минэкономразвития в ведение Минпромторга России в 2018 г. подвела итог 30-летнему периоду реформирования системы торгпредств, сформированной в условиях монополии на внешнюю торговлю в СССР. С момента передачи внешнеэкономические связи Российской Федерации подвергались серьезным испытаниям сначала из-за уменьшения объемов торговли во время пандемии коронавируса, затем из-за санкционного давления.

Исходя из этого, статья ставит целью провести институциональный анализ становления института и нынешнего состояния системы торговых представительств и показать ее незаменимость для адаптации внешнеэкономических связей Российской Федерации к новым условиям.

### Ключевые слова:

*Торговое представительство, коммерческая дипломатия, Минпромторг России, внешнеэкономические связи, внешняя торговля*

<sup>14</sup> Кузьмин Дмитрий Владимирович – исполнительный вице-президент ООП «РСПП», профессор НИУ ВШЭ

<sup>15</sup> Тягусов Михаил Михайлович – специалист-эксперт Торгового представительства РФ в ФРГ, бакалавр права в НИУ ВШЭ, LL.M. в Мюнхенском университете им. Людвига-Максимилиана.

## Введение

В 2018 г. система торговых представительств (торгпредств) перешла из ведения Минэкономразвития России в ведение Минпромторга России. Этот переход в определенной степени стал одним из итогов многолетней дискуссии «о новом облике торгпредств», которая велась долгие годы с момента отмены государственной монополии на внешнюю торговлю в 1989 г. С момента передачи внешнеэкономические связи Российской Федерации подвергались серьезным испытаниям сначала из-за уменьшения объемов торговли во время пандемии коронавируса, затем из-за санкционного давления, в связи с которым актуальным представляется исследовать значимость института торгпредств в интересах социально-экономического развития Российской Федерации и российского бизнеса.

На момент написания этой работы Минпромторг осуществляет оперативное управление 55 торгпредствами [50]. 11 из них расположены на территории постсоветского пространства (включая 5 стран-членов ЕАЭС), 19 – в Европе (включая 14 стран-членов ЕС), 15 – в странах Азии, 4 – в странах Африки, 3 – в странах Южной Америки, 2 – в странах Центральной Америки, 1 – в Северной Америке (Канада). Таким образом, около трети торгпредств сегодня находятся в странах, официально признанных недружественными по отношению к России. Этот факт ставит дополнительные вызовы перед системой торгпредств. На повестке дня – задача обеспечения эффективной работы торговых представительств в условиях новых вызовов как за счет адаптации к новым условиям уже доказавших свою эффективность методов и механизмов, так и в результате разработки и внедрения новых подходов. Вышеуказанными соображениями обосновывается

актуальность данного исследования.

Научная новизна исследования определяется попыткой компенсировать недостаток в российской научно-исследовательской литературе публикаций по комплексному исследованию данной проблематики. Однако можно выделить ряд публикаций, посвященных отдельным аспектам [28; 30; 31; 33; 37; 38]. Отдельного внимания заслуживает подведение предварительных итогов передачи торгпредств из ведения Минэкономразвития в ведение Минпромторга России в совместной работе В.О. Коломина, А.М. Степаненко и В.Ю. Саламатова [32].

## I. История возникновения института торговых представительств

### A. Торговые представительства в 1920–1989 гг.

Современные торгпредства как институт сформировались, прежде всего, в условиях государственной монополии на внешнюю торговлю, оформившейся в 1920-е гг. и просуществовавшую до 1989 года.<sup>16</sup> Однако их прообразом послужили торговые представительства Российской Империи, которые были учреждены в 1912 году указом Николая II как заграничный аппарат Министерства промышленности и торговли. Этот аппарат предполагал 14 «агентов» за рубежом, уполномоченных «в целях осведомления правительства и заинтересованных учреждений, а также частных лиц с ходом торговли с заграницей, содействовать русским торговцам в местах своего пребывания, производить любые экономические обследования». Примечательно, что география первых торговых представительств была очень западно- и даже германоцентрична – 3 из 14 представителей находились в Германии (Берлин, Гамбург, Франкфурт-на-Майне), на которую приходилось около 38% российского товарооборота, остальные – в Лондоне, Вене, Марселе, Роттердаме,

формулировка «руководство внешней торговлей».

<sup>16</sup> Это положение было закреплено в Конституциях СССР 1936 г. и 1977 г. В первой советской Конституции содержалась

Генуе, Вашингтоне, Софии, Константинополе, Тегеране, Шанхае и Урге (Улан-Баторе) [31, с. 53; 51].

Создание же современной системы торгпредств как органов, осуществляющих за границей права Советского Союза в области принадлежащей ему монополии на внешнюю торговлю неразрывно связано с личностью первого народного комиссара внешней торговли Л.Б. Красина, который последовательно выступал за строгое следование принципу монополии внешней торговли. Он стал и первым торговым представителем в открывшемся 24 февраля 1920 г. торговом представительстве в Великобритании.<sup>17</sup> Общее положение Совета народных комиссаров о советских органах за границей от 26 мая 1921 г. закрепило положение и функции торговых представительств в качестве «постоянных официальных органов Советского правительства в иностранном государстве» наряду с полномочными и консульскими представительствами. Именно в те годы закладывается разделение между функциями торгового представительства и посольствами, которое наблюдается и сегодня, когда первые должны были быть больше сосредоточены непосредственно на торговой деятельности, то есть по координации работы внешнеторговых объединений, реализуя монополию государства на внешнюю торговлю, а последние – на информационно-аналитической работе и политическом сопровождении внешнеэкономических связей [34].

Окончательно правовое положение

<sup>17</sup> Одно из первых советских торгпредств за рубежом было также учреждено в Германии 6 мая 1921 г. в соответствии с Временным соглашением о возобновлении торговых отношений с Германией [57].

<sup>18</sup> Например, согласно торговому договору между СССР и Польской Республикой от 7 июля 1945 г. привилегиями, присвоенными членам дипломатических миссий, пользуются торгпред и его заместители без указания их

и функции института торгпредств сформировались к моменту принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 13 сентября 1933 г. (Положение 1933 года), действовавшего до отмены монополии на внешнюю торговлю в 1989 году. Именно данный документ заложил ключевые принципы и положения, которые и сегодня, с поправкой на современную действительность, содержатся в «Положение о торговом представительстве в иностранном государстве» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27.06.2005 № 401).

В частности, в том, что торговое представительство является составной частью полномочного представительства СССР (посольства или миссии) в стране пребывания и пользуется всеми преимуществами полпредства (ст. 2 Положения 1933 года).

Именно такая форма организация по замыслу обладала преимуществами экстерриториальности занимаемого помещения, переписки, права пользования шифром, а также в наличии ряда иммунитетов [29]. Глава торгпредства и некоторые другие, указанные в отдельных международных торговых договорах, содержащие детализацию отдельных сторон статуса торгпредства, лица из его состава пользовались тогда и сегодня полным дипломатическим иммунитетом.<sup>18</sup>

Торговому представительству принадлежал и принадлежит также налоговый иммунитет – как часть дипломатического представительства оно не облагалось налогом с оборота.<sup>19</sup> Торговые представительства, кроме того,

числа, а по договору с Румынией от 20 февраля 1947 года – торгпред и три его заместителя.

<sup>19</sup> Такое согласие СССР, однако, было выражено в торговых договорах СССР со Швецией и Турцией (см. ст. VII Советско-шведской конвенции о правовом положении Торгпредства СССР в Швеции от 8 октября 1927 г. и обмен нотами между СССР и Турцией от 8 октября 1937 г.). Обложению подлежали не фактические доходы торгпредств от их торговых операций, а условная сумма чистого

пользовались благодаря этому особому статусу судебным иммунитетом, который являлся очень важным в контексте функций, возложенных на торгпредства как особого участника гражданского оборота. Именно эти юрисдикционные иммунитеты обеспечивают неприкосновенность недвижимого имущества торгпредств в странах пребывания.

Исходя из анализа Положения 1933 года можно сделать вывод, что на торгпредства возлагались 4 основных блока функций: 1) торгово-политические; 2) административные (по контролю за монополией на внешнюю торговлю); 3) информационно-аналитические; 4) оперативные (по осуществлению торговых операций).

Во-первых, как следует из ст. ст. 1 и 3 Положения 1933 года, на торговые представительства было возложено прежде всего осуществление торгово-политических функций, то есть право сношения торгпредства с соответствующими органами государственной власти и управления в стране пребывания в целях представительства интересов СССР в области внешней торговли и развитию торговых и иных хозяйственных отношений СССР со страной пребывания.

Во-вторых, на торгпредство возлагалось также выполнение административных функций - контроль и регулирование на основе государственной монополии внешней торговли торговой деятельности советских организаций, допущенных в установленном законом порядке к самостоятельному выходу на внешний рынок, а также всех отдельных операций по внешней торговле, наблюдает за выполнением участвующих во внешнеторговом обороте организациями и гражданами законодательства о внешней торговле, прежде всего о монополии внешней торговли и о порядке подписания внешнеторговых сделок (ст. 3 п «б» и п «д»

Положения 1933 года). Во исполнение своих административных функций торгпредства выдавали участвующим во внешнеторговом обороте СССР организациям и гражданам разрешения на совершения в стране пребывания торгпредства действий по внешней торговле СССР. Причем речь в данном случае не шла о торговых сделках организаций, которые получили на совершение их отдельные разрешения (всесоюзные объединения в таких разрешениях не нуждались). Указанные сделки организаций и граждан, получивших на их совершение соответствующее разрешение и нуждались в утверждении торгпредством. Кроме того, на торгпредства возлагалась выдача необходимых торгующим организациям документов: разрешений на ввоз в СССР товаров, свидетельств о происхождении товаров, разрешений на транзит товаров через СССР и др.

В-третьих, торговые представительства выполняли и информационную работу, изучая общие экономические условия и торговую конъюнктуру страны пребывания, передавая соответствующую информацию заинтересованным ведомствам и хозяйственными организациями СССР, информируя организации, учреждения и предприятия страны пребывания о хозяйственных и торговых условиях в СССР (ст. 3 п «е» Положения 1933 года).

В-четвертых, на торговые представительства возлагалось осуществление оперативных функций, т.е. функций по непосредственному совершению внешнеторговых операций. В соответствии с этим торговые представительства были наделены правами совершать необходимые юридические действия, в частности, совершать всякого рода договоры и сделки, выдавать обязательства, в том числе обязываться по векселям, и предоставлять поручительство, заключать соглашения о

дохода, который определялся по соглашению со Швецией в 0,4%, а по соглашению с Турцией

– в 0.8% от общей суммы сделок по торговым операциям, совершаемыми торгпредствами.

передаче споров на разрешение третейских судов, вступать в мировые соглашения (там же, ст. 4). При этом, в отличие от всесоюзных объединений, каждое из которых могло совершать сделки лишь в отношении ограниченного перечня товаров, торгпредство могло совершать сделки в отношении любых товаров. Важно отметить, что советское законодательство особо регулировало порядок подписания сделок, совершаемых за границей торгпредствами и их отделениями<sup>20</sup>. Совершая сделки от своего имени, по существу стороной сделки являлся СССР, поскольку исходя из ст. 6 Положения 1933 года, сделки торгпредства создавали права и обязанности для СССР, то есть и ответственность по таким сделкам лежала на казне СССР. В связи с тем, что всесоюзные объединения обладали монопольным правом совершения внешнеторговых сделок (каждое из них – в пределах определённой номенклатуры товаров), в случаях совершения внешнеторговых сделок торгпредствами складывались особого рода правоотношения между всесоюзными объединениями и торгпредствами. Таким образом, поскольку на торгпредство среди других задач возлагалось заключение сделок по внешней торговле, оно

<sup>20</sup> Согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1930 г. они могли быть подписаны единолично торговым представителем или двумя указанными в законе лицами. Торговому представителю СССР разрешалось единолично подписывать в соответствующей стране сделки по внешней торговле на сумму, в каждом отдельном случае, до 400 тыс. рублей. Сделки, превышающие эту сумму, могли быть подписаны единолично торгпредом, но каждый раз с предварительного разрешения министра внешней торговли или его заместителя. Если торгпред не использовал своего права единоличной подписи, сделку подписывали два лица, одним из которых был торгпред, его заместитель или, по уполномочию торгпреда, лицо, возглавляющее отделение торгпредства, а другим – одно из лиц из состава данного торгпредства, поименованных в списке, утверждаемом министром внешней торговли СССР и представляемом в Совет министров СССР. Список лиц, имеющих право подписания обязательств от имени торгпредств и их отделений, сообщался правительству страны пребывания и публиковался

рассматривалось как особый участник гражданско-правовых отношений.

Если Л.Б. Красин заложил основы института торгпредств, то второй ключевой фигурой, определившей облик института и всей системы внешней торговли СССР в окончательном виде, был министр внешней торговли СССР (Минвнешторг, МВТ СССР) Н.С. Патоличев, который занимал этот пост с 1958 по 1985 год.<sup>21</sup> Именно в этот период окончательно сформировалась многосоставная система внешней торговли СССР, включающая в себя помимо торгпредств Всесоюзную торговую палату, Внешнеторговую арбитражную комиссию (современный МКАС при ТПП РФ), Всесоюзную академию внешней торговли (современный ВАВТ при Минэкономразвития России) и собственные Высшие курсы иностранных языков и многочисленные внешнеторговые объединения (например такие как В/О «Машиноимпорт», В/О «Электроноргтехника», В/О «Автопромимпорт», В/О Тяжпромэкспорт, В/О «Академинторг», В/О «Алмазювелирэкспорт», В/О «Союзхимэкспорт», В/О «Продинторг»<sup>22</sup>), представители которых включались в состав торгпредств за рубежом и которые

во всеобщее сведение в советующих органах печати страны пребывания. Действовал принцип противопоставимости: полномочия лиц, имена которых опубликованы в надлежащем порядке, сохранялись в отношении третьих лиц до тех пор, пока не производилась публикация о прекращении их полномочий.

<sup>21</sup> Между Л.Б. Красиным и Н.С. Патоличевым, в 1926–1955 годах (за исключением 1949–1953 годов) А.И. Микоян последовательно занимал ряд министерских (наркомовских до 1946 года) должностей, преимущественно в сфере торговли, в том числе и внешней. См. [35; 39].

<sup>22</sup> Например, четырехстороннее соглашение по Западному Берлину, подписанное 3 сент. 1971 года учреждало «Бюро советских внешнеторговых объединений в Западных секторах Берлина» (нем. Büro der sowjetischen Außenhandelsvereinigungen in den Westsektoren Berlins) с коммерческим статусом, которому было разрешено совершать операции купли-продажи от имени внешнеторговых объединений СССР. См. также [36].

непосредственно осуществляли торговую деятельность. Значимость и близость государственной системы внешней торговли с дипломатической службой подчеркивало и размещение МВТ СССР с МИД СССР в одном комплексе зданий на Смоленско-Сенной площади в Москве.

Система торгпредств перестала существовать в прежнем виде с отменой монополии на внешнюю торговлю<sup>23</sup> и последующим принятием Указом Президиума Верховного совета СССР от 30 марта 1989 г. № 10245-ХІ «Положения о торговых представительствах СССР» в развитие положений Постановления Совета министров СССР от 28 февраля 1989 г. № 191 «Об утверждении положения о Министерстве внешних связей СССР». Данное вновь образованное министерство объединило в себе Минвнешторг и Государственный комитет СССР по внешним экономическим связям (ГКЭС СССР), занимавшийся внешней торговлей по линии военно-технического сотрудничества.<sup>24</sup>

Именно в таком состоянии торгпредства вступили в период трансформации и «формирования нового облика» в постсоветское время, который продолжился до 2018 года, до момента передачи из ведения Минэкономразвития

в ведение Минпромторга России. И если на момент отмены монополии система внешней торговли действовала как единый механизм, составные части которой функционально дополняли друг друга, то за годы реформирования в отличие от системы МИД ее целостность была во многом утеряна.<sup>25</sup>

Вместе с отменой монополии на внешнюю торговлю торгпредства прежде всего потеряли административный блок функций, оставили за собой торгово-политические и информационные функции, а также были вынуждены трансформировать блок оперативных функций в новых экономических реалиях.

### **Б. Торговые представительства в 1989–2018 гг.**

В новейшей истории России с отменой государственной монополии на внешнюю торговлю и соответственно потерей части своих функций, институт торговых представительств обрел новое значение для обеспечения внешнеэкономических интересов РФ. Освободившись от администрирования монополии на внешнюю торговлю, торгпредства приблизились к аналогичным зарубежным институтам по своим функциям и значению.<sup>26</sup>

В рыночной экономике

<sup>23</sup> В связи с принятием постановлений Совета Министров СССР № 1405 от 2 декабря 1988 года «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» и № 412 от 18 мая 1989 года «О развитии хозяйственной деятельности советских организаций за рубежом», обеспечивших предприятиям и организациям прямой выход на внешний рынок

<sup>24</sup> ГКЭС СССР располагался в здании на Овчинниковской набережной. Именно это здание Минэкономразвития России до 2018 года было вещественным воплощением центрального аппарата для торгпредств России за рубежом. После передачи в ведение Минпромторга России в 2018 году таким воплощением стал Правительственный комплекс в Москва-Сити. Приемником ГКЭС СССР можно считать АО «Рособоронэкспорт», входящий в состав ГК «Ростех» – оно и сегодня частично располагается в одной из частей здания на Овчинниковской набережной.

<sup>25</sup> Например, несмотря на передачу в ведение Минпромторг России системы торговых представительств, Всероссийская академия внешней торговли осталась подведомственна Министерству экономического развития Российской Федерации, включая Высшие курсы иностранных языков.

<sup>26</sup> При этом стоит отметить довольно уникальное структурирование российского института торговых представительств. Как правило, зарубежные институты структурируются как торгово-промышленные палаты и ассоциации (например, Франко-Российская торгово-промышленная палата, Российско-Германская Внешнеторговая палата, Hong Kong Economic and Trade Office) или в рамках торговых отделов посольств, но ведущую деятельность под отдельным брендом (например, UK Trade and Investment, Advantage Austria, España Exportación e inversiones – ICEX). См. одно из наиболее комплексных исследований последнего времени по данной тематике в [46].

существование схожих институтов «коммерческой дипломатии»<sup>27</sup> объясняется экономическими причинами – данные институты необходимы экономическим агентам для исправления информационной асимметрии, вызванной незнанием отдельного агента об условиях ведения бизнеса в стране пребывания, о потенциальных контрагентах и контактах, а также незнанием или несовершенным знанием языка страны пребывания [44; 48].

Тем не менее, трансформация института не могла произойти одномоментно и требовала постепенной оптимизации в соответствии с изменениями во внешней торговле Российской Федерации: в 1996 г. были ликвидированы 34 торговых представительства [4] и превращены в аппараты торговых советников посольств в этих странах, в 2005 г. – еще 52 торгпредства [6]. Эту постепенную трансформацию можно разделить на два основных этапа: в составе Министерства внешнеэкономических связей (МВЭС) сначала СССР, а затем России до 2000 г. и с 2000 г. по 2018 г. в составе Минэкономразвития России (МЭР).

Период с 1991 по 2000 год был охарактеризован потерей ориентиров в деятельности торгпредств в условиях структурной трансформации российской экономики. Кроме того, именно тогда начался распад единого комплекса внешней торговли (который мог бы функционировать как единое целое и в новых условиях). Тогда же берет свое начало практика, при которой органы

---

В частности, Германия обладает одной из наиболее развитых систем коммерческой дипломатии. Торгпредства после отмены монополии на внешнюю торговлю стали близки к немецким зарубежным торгово-промышленным палатам (АНК) по своим функциям и задачам. См. [41]. Отдельного внимания заслуживает Восточный комитет Германской экономики, исторически связанный с формированием особых российско-германских экономических отношений. См. [45].

<sup>27</sup> В терминологии International Trade Center следует различать зарубежные торговые представительства (англ. Foreign Trade Representations, FTRs) и центральные институты по поддержке торговли (англ. Trade Support Institutions

исполнительной власти, у которых не было своих представительств за рубежом, начали создание институтов с дублирующими функциями, приводящее к дроблению и распылению организационных и финансовых ресурсов государства.

Второй этап начался с объединением Министерства экономики России, бывшего МВЭС России (на тот момент именовавшимся Министерством торговли России) и ряда других ведомств в одно общее министерство – Минэкономразвития России (МЭР). Именно на этот период пришлось две основные реформы торговых представительств, которые во многом сформировали их современное положение.

Во-первых, в 2005 году было принято действующее и сегодня «Положение о торговом представительстве в иностранном государстве» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27.06.2005 № 401), а численность торговых представительств была сокращена практически вдвое.

Во-вторых, в 2012 г. была подготовлена программа реформы торговых представительств под названием «Создание нового облика торгпредств» [53]. Программа оценивала необходимость сохранения торгпредств как отдельного института или их передачу в МИД России, либо «коммерциализацию» (например, передачу АО «РЭЦ»)<sup>28</sup>, оптимизации географической структуры с отходом от «европоцентричности», переосмысления кадрового обеспечения и создания системы

(TSIs). В российских условиях – торгпредства и АО «РЭЦ» соответственно. Это разделение является важным поскольку, работая над одной общей целью, данные структуры имеют различные методы в достижении данной цели. См. [43].

<sup>28</sup> Было заключено, что передача в МИД России будет создавать опасность «политизации» развития экономических отношений, а также что «коммерциализация» лишит торгпредства важных преимуществ правового статуса. К тому же в развивающихся странах зачастую статус торгпредств как органов государственной власти в стране пребывания является также положительным фактором для восприятия деловыми кругами страны пребывания.

ключевых показателей эффективности. Одним из наиболее радикальных тезисов было предложение о поощрении сотрудников исходя из персональных результатов и достижения ключевых показателей эффективности. Данное предложение было сложным для реализации из-за статуса государственных служащих торгпредства, но было воплощено для коллектива торгпредства в целом в рамках действующих сегодня ключевых показателей эффективности торгпредств (см. ниже).

Прежде всего, в рамках реформы произошло изменение географии и открытие торгпредств в новых странах (Перу, Монголия, ОАЭ, Сингапур, Никарагуа, ЮАР, Абхазия, Южная Осетия), а также было предложено укрепление представительств в Брюсселе, Женеве (ВТО) и Париже (ОЭСР), странах Восточной Европы, где есть интересы российских компаний, и «сжатие» торгпредств в малых развитых европейских странах.

И хотя реформа не успела придать содержательного переосмысления работе торгпредств [61], тем не менее, положения данной реформы заложили основу для последнего этапа реформирования, начавшегося в 2018 году с передачей системы торгпредств в ведение Минпромторга России.

## **II. Современное состояние института торгпредств**

### **A. Основные изменения в системе торгпредств после передачи в ведение Минпромторга России в 2018 году**

В 2018 году Указом Президента от 15.05.2018 № 215 была осуществлена передача торгпредств от МЭР Минпромторгу России, которая открыла последнюю масштабную реформу системы торгпредств [59]. Функции по регулированию торговли были переданы в Минпромторг России еще в 2008 году,

однако торгпредства как заграничный аппарат оставались за МЭР еще 10 лет.

При этом, после передачи системы торгпредств функции по обеспечению деятельности межправительственных комиссий по экономическому сотрудничеству (т.н. МПК), по работе с торговыми барьерами и представлению интересов России в ВТО (вкл. Постоянного представительства России при ВТО) остались за МЭР. Данный факт приводит к некоторому дроблению работы и уменьшению связанности межведомственного взаимодействия, поскольку одной из функций торгпредств, указанных в Положении, также является деятельность по устранению торговых барьеров. До передачи в Минпромторг России именно сотрудники торгпредств совместно с работниками страновых департаментов МЭР обеспечивали функционирование МПК.

Основным изменением после передачи стало повышение связанности институтов поддержки экспорта и прежде всего интеграция системы торгпредств с основным государственным институтом поддержки экспорта с Российским экспортным центром (АО «РЭЦ»). В координации с АО «РЭЦ» [55] началось создание Единой системы поддержки экспорта (ЕСПЭ).<sup>29</sup> Для формирования ЕСПЭ были определены 3 основные задачи:

1) создание информационно-сервисной платформы одного окна «Мой экспорт» под управлением АО «РЭЦ», начавшей работу 26 ноября 2021 года [56];

2) создание в отдельных торгпредствах единых групп поддержки экспорта (ЕГПЭ) в координации с АО «РЭЦ», состав которых формируется из штатных сотрудников

<sup>29</sup> В соответствии с концепцией формирования ЕСПЭ за рубежом и в субъектах Российской Федерации, утвержденной протоколом заседания проектного комитета национального

проекта «Международная кооперация и экспорт» от 21 декабря 2018 г. № 6 См. одно из ее публичных обсуждений [58].

торгпредств и представителей АО «РЭЦ», включенных в состав торгпредств, без включения в штатную численность [18];

3) повышение информационной доступности информации о деятельности торгпредств (на обновленных унифицированных интернет-страницах торгпредств, в социальных сетях и в рамках новых форматов взаимодействия с экономоперами - «Вопрос торгпреду», «Час с торгпредом», «Деловые клубы при торгпредстве»).

Особенно важным стало создание платформы «Мой экспорт», рассматриваемая как точка входа для частного предпринимателя и однократное предоставление документов, которые затем могут использоваться в работе различными ведомствами, включая торгпредства<sup>30</sup>. Тем самым, для конкретного экспортера стираются

границы межведомственного взаимодействия, и все вовлеченные в поддержку внешней торговли органы государственной власти также объединяются в рамках единой платформы. «Одно окно» должно «стать точкой сбора участников экспортной экосистемы»: исходя из этого помимо «государственных услуг для экспортеров» планируется внедрение дополнительных блоков: системы аккредитации для увеличения монетизации сервиса и создание «маркетплейса» для экспортера с провайдерами услуг (вкл. консалтинговые).

Не менее важным направлением изменений стала переработка нормативно-правовой базы подзаконных актов МЭР, принятых в развитие отдельных норм Положения о торговом представительстве в иностранном государстве (см. табл. № 1).

**Таблица № 1**

**Основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность торгпредств**

<p><b>Основные подзаконные нормативно-правовые акты Минпромторга России, регулирующие вопросы внутренней организации деятельности торгпредств<sup>31</sup></b></p>	<p><b>Основные подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы реализации непосредственных функций торгпредств</b></p>
--	---

<sup>30</sup> Основные меры поддержки экспортеров, доступ к которым будет обеспечиваться в едином окне, включают в себя корпоративные программы повышения конкурентоспособности (КПК), механизмы субсидирования расходов на логистику, на участие в ярмарках и выставках, а также возобновленную программу субсидирования затрат российских экспортеров, связанных с сертификацией и омологацией продукции на внешних рынках.

<sup>31</sup> Часто эти нормативно-правовые акты устанавливают требования к созданию особых совещательных органов, постоянно действующих комиссий, являющихся фактически

дополнительными механизмами управления имущественным оборотом торгпредства: экспертной комиссии (по оценке и уничтожению документов), по эксплуатации недвижимости, по выбытию нефинансовых активов (инвентаризационная), транспортной комиссии (по управлению автопарком и закреплению служебного транспорта за сотрудниками.) Такие комиссии позволяют обеспечить коллегиальность и прозрачность принятия решений внутри торговых представительств, а также минимизировать возможность совершения коррупционных правонарушений.

- Приказ Минпромторга России от 23 июня 2022 года № 2629 «Об организации работы в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по кадровому обеспечению торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах»;

- Приказ Минпромторга России от 17 апреля 2019 года № 1338 «Об организации работы в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по обеспечению гарантий и компенсаций работникам, направляемым на работу в торговые представительства Российской Федерации в иностранных государствах»;

- Приказ Минпромторга России от 27.12.2018 г. № 5285 «О предоставлении в безвозмездное пользование жилых помещений работникам заграничного аппарата Минпромторга России, а также служебных и жилых помещений представителям иных ФОИВов и российских организаций, указанных в пункте 8 Положения о Торговом представительстве РФ в иностранном государстве, утверждённого постановлением Правительства РФ от 27 июня 2005 г. № 401» (с изм. утв. приказами Минпромторга России от 14.08.2019 г. № 3000 и от 14.08.2019 г. № 3000);

- Приказ Минпромторга России от 08.08.2019 № 2891 «Об утверждении Руководства по организации и проведению технического обслуживания, ремонта и технической инвентаризации закрепленного за Министерством промышленности и торговли Российской Федерации федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации и необходимого для функционирования торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах»;

- Приказ Минпромторга России от 08.06.2022 г. № 2361 «Об организации работы в Минпромторге России по принятию

- Приказ Минпромторга России от 31.01.2020 № 306 «Об отдельных вопросах организации деятельности торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах и системе представления отчетных и информационно-аналитических материалов» (с изм. утв. приказом Минпромторга России от 04 декабря 2020 г. № 4250);

- Приказ Минпромторга России от 07.12.2020 г. № 4272 «О проведении оценки эффективности деятельности торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах»;

- Приказ Минпромторга России от 16.05.2019 г. № 1685 «Об организации в Минпромторге России работы по формированию, корректировке странового плана действий по развитию внешнеторговых связей и подготовке мониторинга его реализации»

- Приказ Минпромторга России от 11.10.2019 № 3800 «О методических рекомендациях по заполнению странового плана действий по развитию внешнеторговых связей Российской Федерации с государством пребывания торгового представительства Российской Федерации в иностранном государстве».

- Приказ Минпромторга России от 03.09.2021 г. № 3439 «Об утверждении Положения об организации работы по оказанию в продвижении на рынки государств пребывания торговых представительств РФ в иностранных государствах российских товаров, услуг, объектов интеллектуальной собственности и в привлечении инвестиций и передовых технологий в РФ».

решения о выбытии (списании), передаче федерального движимого имущества, закрепленного за торговыми представительствами Российской Федерации в иностранных государствах, и о принятии федерального движимого имущества, необходимого для деятельности торговых представительств Российской Федерации, от иных федеральных органов исполнительной власти»;

- Приказ Минпромторга России от 28.06.2022 № 2696 «Об утверждении Положения о приобретении, эксплуатации, продаже, передаче и учете автотранспортных средств в торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах и о внесении изменения в пункт 3 приказа Минпромторга России от 11 декабря 2017 г. № 4317»;

- Приказ Минпромторга России «Об организации работы по передаче дел, материальных ценностей и документов при смене (увольнении) материально ответственных лиц и главных бухгалтеров (бухгалтеров) в торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах;

- Приказ Минпромторга России от 20.09.2019 № 3535 «Об утверждении Регламента ведения делопроизводства в торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах»;

- Приказ Минпромторга России от 12.12.2019 № 4695 «Об утверждении Положения о порядке выплаты премий работникам заграничного аппарата Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»;

- Приказ Минпромторга России от 22.01.2019 № 113 «Об утверждении положения о размерах, условиях и порядке выплаты ежемесячной надбавки к месячному должностному окладу в

иностранной валюте за особые условия работы в стране пребывания работникам заграничного представительства Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»<sup>32</sup>

Поскольку анализ положений данных нормативно-правовых актов является предметом отдельного исследования, следует лишь отметить, что, говоря о функциях торгпредств нельзя обойти стороной тот факт, что они представляют собой сложный имущественный комплекс и соответственно на сотрудниках также лежат функции по управлению недвижимым и движимым имуществом Российской Федерации, необходимого для функционирования торгпредства, по исполнению договорных обязательств во внешнем обороте страны пребывания и перед сотрудниками. От того, насколько оптимальным будет механизм обеспечения деятельности торгпредств, зависит эффективность и возможность выполнения ими основных функций, что наглядно иллюстрируется ситуацией, при которой торгпредствам в первые постсоветские годы часто приходилось заниматься защитой государственной собственности, а не поддержкой внешней торговли [32].

При этом торгпредство как заграничное учреждение имеет не только

собственный уникальный правовой статус, о котором речь пойдет ниже, но и общее для всех зарубежных представительств особое регулирование. Оборот недвижимого имущества, в частности предоставление в безвозмездное пользование, регулируется Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2015 г. № 884 «Об управлении федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации».<sup>33</sup> Отдельный интерес представляет и сфера закупок, регулируемая лишь одной ст. 111.1 № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которая фактически выводит зарубежные представительства из-под сферы действия многих требований названного закона. Система оплаты труда и социального обеспечения также значительно отличается от привычной внутри территории Российской Федерации на основании принятого в развитие ст. 340 ТК РФ Постановления Правительства РФ от 20.12.2002 № 911 «О гарантиях и компенсациях работникам, направляемым

<sup>32</sup> Данное положение устанавливает надбавки: 1) за особые условия труда – до 20%; 2) за исполнение должностных обязанностей, сопряженных с ограничениями, запретами, режимными требованиями – до 13%, 3) за климатические условия – 5 %; 4) за использование в работе иностранного языка – 5% за европейские языки, 7% - за восточные и другие редкие языки.

<sup>33</sup> При этом стоит отметить, что данный документ содержит юридическую неточность. Пункты 8, 9 и 9.1 данного нормативно-правового акта, регулирующих порядок передачи в безвозмездное пользование частей недвижимости, наряду с иными зарубежными представительствами Российской Федерации не указаны торговые представительства. При буквальном толковании это должно было бы означать, что заключение каждого договора безвозмездного пользования даже с командированными на работу в торгпредства сотрудниками требовало бы согласования в Росимущество. Фактически соответствующий приказ Минпромторга России от 27.12.2018 г. № 5285 указывает не на буквальное, а на целевое толкование п. 8, 9 и 9.1 вышеуказанного постановления правительства.

на работу в представительства Российской Федерации за границей».<sup>34</sup>

### **В. Особенности и преимущества правового статуса торгового представительства**

Как было указано, основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность торгпредств является «Положение о торговом представительстве в иностранном государстве» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27.06.2005 № 401, далее - Положение),<sup>35</sup> которое во многом отражает первоначальные нормы Положения о торгпредствах 1933 года, проанализированного в первой части статьи.

Согласно Положению, современный правовой статус торгового представительства имеет уникальную и многосоставную структуру.

Во внутреннем обороте Российской Федерации:

1) с одной стороны, торговое представительство является отдельным «государственным органом, обеспечивающим в государстве

пребывания внешнеэкономические интересы РФ» (п. 1), а торговый представитель назначается решением Правительства Российской Федерации (п. 13) и пользуется значительной автономией в реализации своих полномочий;

- «совершает от имени торгпредства юридические действия» (пп. «ж» п. 13), в частности заключает договоры гражданско-правового характера;

- определяет режим рабочего времени и время отдыха сотрудников, а также издает приказы, обязательные для исполнения работниками Торгового представительства (п. 13);

2) одновременно является структурным подразделением другого государственного органа Российской Федерации - Минпромторга России, осуществляющего «общее руководство деятельностью торгпредства» (п. 9), его «кадровое обеспечение» (п. 10);

3) оно является составной частью дипломатического представительства<sup>36</sup> и действует под непосредственным политическим руководством Посла РФ<sup>37</sup> (абз. 2 п. 2).

<sup>34</sup> Важно подчеркнуть, что речь идет именно о гарантиях и компенсациях, а не о заработной плате. См. [56]. Согласно п. 5 данного постановления в дополнение к должностному окладу в рублях (с которых уплачиваются социальные взносы), работник торгового представительства имеет право на: должностной оклад в иностранной валюте и надбавку к должностному окладу в валюте (при наличии основания ее установления); квартира с мебелью по договору безвозмездного пользования, то если лишь с оплатой ЖКУ, (в случае наличия в составе имущественного комплекса) или с оплатой за счет средств представительства по нормам площади; оплату проезда к месту работы и обратно, а также 80 кг сверхнормативного багажа на каждого члена семьи. При этом, особенностью работы в зарубежных представительствах Российской Федерации является отсутствие обязательного медицинского страхования - сотрудникам необходимо либо оплачивать данные услуги самостоятельно на местном рынке, либо пользоваться механизмом компенсации медицинских расходов, который доступен только в случае острой боли (кроме родовспоможения и плановых операций) или заболевания (кроме стоматологии).

<sup>35</sup> Принято на основании ст. 50 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», в соответствии с которой «внешнеэкономические интересы РФ в иностранных государствах обеспечиваются а) дипломатическими и консульскими учреждениями; б) учрежденными на основании международных договоров торговыми представительствами».

<sup>36</sup> Дипломатическое представительство Российской Федерации имеет прежде всего трехкомпонентную структуру: посольства (загранаппарат МИД России), дома науки и культуры (загранаппарат Россотрудничества, подведомственного МИД России), торгпредства (загранаппарат Минпромторга России). Иные органы исполнительной власти, например Министерство обороны (военные атташе и представительства по военно-мемориальной работе), также имеет своих сотрудников, включаемых, например, в состав посольств, но в силу отсутствия большого количества недвижимости и организационной самостоятельности, такие части дипломатического представительства образуют отдельную, третью категорию. См. [25].

<sup>37</sup> Подобная широкая формулировка не регламентирует взаимоотношения торгпредств и

Во внешнем обороте страны пребывания:

1) обладает многими гражданско-правовыми признаками самостоятельного юридического лица (согласно п. 14 «пользуется правами юридического лица»)<sup>38</sup> среди прочего:

- «имеет право открывать расчетный счет» в государстве пребывания;

- может «совершать от своего имени сделки и выступать в судах в качестве истца или представителя истца» (п. 7);

- вести учет «движимого и недвижимого имущества» на отдельном балансе (п. 18).

2) международно-правовой статус торгпредства регулируется, как правило, на основании отдельного международного договора, учреждающего его (абз. 1 п. 2)<sup>39</sup>;

Будучи согласно международным договорам частью дипломатического представительства России в стране пребывания, сотрудники и члены их семей пользуются привилегиями и иммунитетами в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 года (п. 16, 17).

Таким образом, данный уникальный правовой статус торгпредства, с одной стороны, делает его менее гибким и

свободным в своей деятельности, с другой стороны, обеспечивает более высокую степень защиты в стране пребывания. В нынешней политико-экономической обстановке следует констатировать, что подобная защита скорее перевешивает недостатки в мобильности и гибкости по сравнению со структурированием в качестве юридического лица частного права. Кроме того, во многих странах, в частности, азиатского региона, торговое представительство будучи официальным дипломатическим представительством со всеми вытекающими атрибутами воспринимается более серьезно, чем представительство с арендуемыми помещениями в городе и отсутствием официального статуса, демонстрирующего государственный мандат в стране пребывания.

Вторая важная особенность правового статуса торгпредства содержится в п. 8 Положения, который следует конструкции Положения о торгпредствах 1933 года и предусматривает механизм включения в состав торгпредства без включения в штатную численность по согласованию с Минпромторгом России и МИД России пяти категорий лиц:

- представителей иных федеральных

посольств в стране пребывания, делаая их зависимыми от конкретных обстоятельств в отдельной стране пребывания. В любом случае, иные т.н. «загранучреждения», как правило, зависимы от посольств в различных организационных вопросах (протокольные удостоверения в стране пребывания, дипломатические автомобильные номера, возврат НДС).

<sup>38</sup> Аналогичная формулировка содержится в Указе Президента РФ 1996 г. об утверждении положения о Посольстве России. Однако, в одном из прецедентных дел ФСС против МЭР №А40-68813/13 от 12 февраля 2014 года, в котором ФСС пыталась взыскать с МЭР неуплаченные страховые взносы, Арбитражный суд Московского округа прямо указал, что торговое представительство не является юридическим лицом. См. [54]

<sup>39</sup> В некоторых странах в силу денонсации отдельных международных соглашений, регулирующих статус торгового представительства, последние во внешнем обороте выступают в качестве составных частей посольства в стране пребывания. Так, например, несмотря на то, что *по*

*общему правилу* Торговые представительства действуют на основании международных договоров РФ, 20 декабря 2000 года такой международный договор, а именно «Соглашение по общим вопросам торговли и мореплавания между СССР и ФРГ» от 25 февраля 1958, которое учреждало Торговое представительство России в Германии, было в одностороннем порядке денонсировано Правительством ФРГ. В настоящее время международно-правовое положение Торгпредства РФ в ФРГ регулируется Меморандумом о взаимопонимании между МИД РФ и МИД ФРГ от 19 марта 2001 года, в соответствии с которым Торгпредство является составной частью диппредставительства и выступает во внешнем обороте ФРГ от его имени. См. [1]. Таким образом для Российской Федерации в Германии функционирует Торговое представительство Российской Федерации в Федеративной Республике Германия, а для Германии - Торгово-экономическое бюро при Посольстве России в Германии (нем. Handels- und Wirtschaftsbüro der Botschaft der Russischen Föderation in der BRD).

органов исполнительной власти<sup>40</sup>;

- органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>41</sup>;
- российских государственных учреждений,
- организаций с участием государства<sup>42</sup>;
- представителей общественных организаций и ассоциаций, осуществляющих внешнеторговую деятельность<sup>43</sup>.

При этом стоит отметить, что зачастую данный механизм не используется в полной мере, и схожие по функциям институты имеют отдельные представительства в странах пребывания и координируют свою деятельность с торговым представителем ad hoc, зачастую расплывая организационные и финансовые ресурсы по поддержке внешней торговли Российской Федерации. Более тесная координация действий по поддержке внешней торговли Российской Федерации в стране пребывания приводила бы к синергетическому эффекту для всех участников системы поддержки экспорта: ТПП РФ, ее сети региональных торгово-промышленных палат и подведомственных организаций (МКАС, Экспоцентр, Союзконсалт), АО «РЭЦ» и ее региональных центров поддержки экспорта, других институтов развития, целью которых является поддержка российского экспорта - Ассоциации «быстрорастущих технологических компаний (национальных чемпионов)», инициативы Агентства стратегических инициатив «Go global», ФГУП «Федеральный центр развития экспорта

продукции агропромышленного комплекса Российской Федерации» (Agroexport) и других.

Кроме того, данный механизм мог бы быть задействован также экономоперами для представления своих интересов в стране пребывания, в том числе в силу особого статуса и защищенности представителей в стране пребывания, а также относительно простой механизм оформления, не требующий открытия отдельных представительств и соблюдения норм миграционного законодательства страны пребывания на общих основаниях.

Работа по интеграции всех участников системы поддержки экспорта ведется в рамках упомянутого единого окна «Мой экспорт». Дальнейшая интеграция подобных институтов непосредственно в стране пребывания позволит увеличить межведомственное и межорганизационное взаимодействие, консолидировать компетенции и возможности всех вышеназванных институтов для поддержки внешней торговли Российской Федерации.

### **С. Функции торгового представительства.**

Положение в п. п. 4-5 содержит задачи и функции торгового представительства. Конкретизация широких формулировок Положения находит свое воплощение в названных выше актах Минпромторга России (см. табл. № 2), в особенности в приказах №№ 306 и 4272.

Приказ № 306 устанавливает следующий перечень отчетных и

Лейпциг, Информационно-деловой центр Санкт-Петербурга в Гамбурге.

<sup>42</sup> Свои отдельные представительства за рубежом имеют многие государственные корпорации или юридические лица, с участием государства: АО «РЖД», ГК «Ростех», ГК «Росатом», ГК «ВЭБ.РФ».

<sup>43</sup> Примером такой организации может служить общероссийская общественная организация «РСПП» (Российский союз промышленников и предпринимателей) или общероссийская общественная организация «Деловая Россия».

<sup>40</sup> См. в качестве примера Указ Президента РФ «О представителях Министерства экономического развития за рубежом» от 21.09.2021 г., в некотором роде являющийся небольшой «контрреформой» осуществленной передаче системы торгпредств от Минэкономразвития Минпромторгу. См. [26]. См. также публикации СМИ о направлении представителей Министерства цифрового развития: [3; 49]

<sup>41</sup> Зачастую такие представители, как правило, находятся за пределами торгпредств. На примере ФРГ: торгово-экономическое представительство Республики Татарстан в г.

№п/п	Наименование материала	Получатель	Срок предоставления
<b>А. Отчетные материалы.</b>			
1.	Годовой отчет о работе торгпредства	Заместитель Министра	Ежегодно (октябрь)
2.	Отчет о реализации страновых планов действия по развитию внешнеторговых связей	АИС ПУ <sup>44</sup>	Ежеквартально, ежегодно (январь)
3.	Отчет о проведенных бизнес-миссиях	ДРВТиРСТ <sup>45</sup>	По факту
4.	Отчет о правовой работе	Юридический департамент	Ежегодно (февраль)
5.	Отчет о кадровой работе	ДРВТиРСТ	Ежегодно (февраль)
6.	Отчет о состоянии информационно-технологического обеспечения	ДЦТ	По факту
7.	Отчет об использовании недвижимого имущества	ДРВТиРСТ	По факту
8.	Отчет по вопросам инженерно-технической защиты	ДЗГТ <sup>46</sup> , ДуиК <sup>47</sup>	Ежегодно (январь)
<b>Б. Информационно-аналитические материалы.</b>			
9.	Обзор социально-экономической ситуации и внешнеэкономической деятельности страны пребывания	АИС ПУ	Ежегодно (декабрь), обновление - ежеквартально
10.	Обзор средств массовой информации о событиях торгового характера, двусторонних отношениях с Российской Федерацией, а также о главных социальных и политических событиях в стране пребывания	Официальный сайт Торгового представительства, курирующий департамент, пресс-служба	Ежемесячно
11.	Перечень предстоящих в стране пребывания международных выставок, конференций, форумов и семинаров	АИС ПУ	Ежегодно (декабрь), обновление - ежемесячно
12.	Перечень официально объявленных в стране пребывания наиболее значимых государственных и коммерческих тендеров на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг	АИС ПУ	Ежегодно (декабрь), обновление - ежемесячно
13.	Информация о выявленных торговым представительством мерах торговой защиты и дискриминационных мерах в стране пребывания	ДРВТиРСТ, курирующий департамент	Оперативно, по мере поступления, сводный доклад дважды в год (июль, декабрь)
14.	Путеводитель об условиях ведения бизнеса в государстве пребывания	Официальный сайт торгпредства	Постоянно

информационно-аналитических материалов, который готовит торговое

представительство:

**Таблица № 2**

<sup>44</sup> Автоматизированная информационная система проектного управления.

<sup>45</sup> Департамент регулирования внешней торговли и развития системы торгпредств Минпромторга России.

<sup>46</sup> Департамент защиты государственной тайны.

<sup>47</sup> Департамент учета и контроля.

## Перечень информационно-аналитических и отчетных материалов торгпредств

Приказ № 4272 в свою очередь дает представления о том, по каким ключевым показателям эффективности деятельности рассчитывается рейтинг торговых представительств (см. табл. № 3), к

которому, среди прочего было привязано премирование сотрудников торгпредств (см. положения проекта реформы 2012 года в первой части статьи).

**Таблица № 3**  
**Перечень ключевых показателей эффективности торгпредств**

№ п/п	Наименование показателя	Критерии показателя	Значимость показателя
<b>А. Количественные показатели.</b>			
1.	Стоимостной объем поддержанных внешнеэкономических сделок и проектов	объем поддержанного несырьевого неэнергетического экспорта (тыс. долл. США) объем привлеченных прямых иностранных инвестиций (тыс. долл. США)	0,25
2.	Реализация странового плана действий по развитию внешнеторговых связей <sup>48</sup>	количество успешно исполненных задач в отчетном периоде, предусмотренных СПД (шт.)	0,1
3.	Организация бизнес-миссий	количество организованных бизнес-миссий (шт.) индекс удовлетворенности качеством проведения бизнес-миссий (балл)	0,15
4.	Организация деловых мероприятий	количество организованных деловых мероприятий с общим количеством участников менее 100 (включительно), в том числе в формате ВКС (шт.) количество организованных деловых мероприятий с общим количеством участников свыше 100, в том числе в формате ВКС (шт.) количество деловых мероприятий, в которых торговое представительство выступило официальным организационным партнером (шт.)	0,1

<sup>48</sup> В соответствии с п. 9 Положения деятельность торгпредства осуществляется на основе странового плана действия (СПД) по развитию внешнеторговых связей на 3-летний период. В сущности, СПД является документом, устанавливающим ключевые показатели эффективности деятельности торгпредства. Суть странового плана действий состоит в определении перспективных отраслевых направлений работы ТП из анализа статистических данных внешней торговли и экспортного потенциала российских предприятий (по 10 показателям). Наиболее

перспективные направления для наращивания в разрезе товарных групп ТНВЭД группируются в направления работы торгпредства, перечисляемых в порядке перспективности. Данные направления работы затем включают в себя списочное перечисление задач по данному направлению на 3-летний период: например, заключение специального инвестиционного контракта, вывод на рынок продукции отдельной компании или заключение договора на поставку, участие в профильных ярмарках и так далее.

5.	<i>Информационная активность</i>	<p>количество публикаций в официальных СМИ государства пребывания и Российской Федерации и приравненных к ним интернет-изданиях с упоминанием торгового представительства (шт.)</p> <p>количество новостей, опубликованных на официальном сайте торгового представительства (шт.)</p> <p>соблюдение сроков публикации новостей на официальном сайте торгового представительства (балл)</p> <p>количество выступлений (докладов), в том числе в формате ВКС, на мероприятиях национального и международного уровней (шт.)</p>	0,15
<b>Б. Качественные показатели</b>			
6.	<i>Исполнительская репутация</i>	<i>по результатам анкетирования (балл)</i>	0,25

Возвращаясь к 4 блокам функций торгового представительства советского периода (торгово-политические функции, административные, информационные и оперативные), можно сделать вывод, что на сегодня система торгпредства успешно трансформировала и адаптировала к условиям рыночной экономики информационный и оперативный блоки.

Оперативные функции по непосредственному совершению внешнеторговых операций трансформировались в сопровождение частных экономических агентов в виде проведения деловых мероприятий, организации бизнес-миссий, а также поддержки внешнеэкономических сделок

и проектов (50% от общих ключевых показателей эффективности). Ярко выраженным является акцент на информационных функциях торгпредств, что отражает упомянутую выше политику по повышению информационной открытости торгпредств (15% от общих ключевых показателей эффективности).

Вместе с тем, следует отметить, что действующие показатели эффективности относительно мало отражают большое количество консультативной работы торгпредств - причем как для государственных органов Российской Федерации (аналитика по запросу, включая изучение иностранного опыта для подготовки государственных стратегических документов<sup>49</sup>), так и для

<sup>49</sup> См. например план мероприятий «Развитие водородной энергетики в Российской Федерации до 2024 года», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 № 2634-р; план мероприятий по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2021 г. № 2290-р; экспертно-аналитическое мероприятие Счетной Палаты Российской Федерации «Мониторинг рисков и вызовов глобального энергоперехода и их влияния на экономику России на среднесрочный и долгосрочный периоды»; план мероприятий по реализации Стратегии развития янтарной отрасли РФ на период до 2025 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2018 г. № 185-р.

юридических лиц. Стоит, однако, признать, что объективно оценить качество такой консультационной поддержки является довольно сложной задачей.

Вышеописанные функции торгпредства указывают в дополнение к уникальному правовому статусу на не менее уникальный функциональный статус торгпредств. Будучи заграничным подразделением федерального органа исполнительной власти в стране пребывания, целью торгпредства является поддержка бизнеса, взаимодействие с бизнес-объединениями и отраслевыми союзами, отдельными компаниями и с государственными органами страны пребывания. Данная особенность делает торгпредства уникальным примером института взаимодействия бизнеса и власти, оставляя торгово-политические функции неизменным мандатом торгпредств в стране пребывания.

\*\*\*

Таким образом, передача системы торгпредств в ведение Минпромторга России с построением единой системы поддержки экспорта завершила почти 30-летний период реформирования института. Повышена эффективность, прозрачность и гибкость взаимодействия с экономоперами в интересах социально-экономического развития Российской Федерации. Механизм торгпредств сегодня является целостным и незаменимым в отношении оперативной работы с экспортерами, причем как крупными, так и с представителями малого и среднего бизнеса.

В условиях перестройки структуры внешней торговли институт торгпредств приобретает особое значение, будучи «точкой входа» для различных инициатив в области двусторонних торгово-экономических отношений с государством пребывания инвестиций и проводником российской внешнеэкономической политики. Для этого необходимо и продолжать работу по созданию единой системы поддержки экспорта, путем координации ее отдельных институтов и

дальнейшего пополнения кадрового резерва путем привлечения лучших специалистов в профильных областях.

Помимо этого, нынешние различные условия деятельности торгпредств в дружественных и недружественных странах неминуемо потребуют дальнейшего «сжатия» европейского направления и укрепления присутствия на рынках стран ЕАЭС и других динамично развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки. Рациональным представляется продолжение курса, упомянутого еще в Концепции реформирования торговых представительств 2012 года, на зональное развитие покрытия торгпредств в рамках экономических интеграционных объединений (ЕС, АСЕАН, ЕАЭС, Меркосур).

**Список использованной литературы и источников**

#### **Нормативно-правовые акты**

1. Меморандум о взаимопонимании между МИД РФ и МИД ФРГ от 19.03.2001 г.
2. Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1930 г.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2020 г. № 1210 «Об обеспечении деятельности представителей Министерства сельского хозяйства Российской Федерации за рубежом».
4. Постановление Правительства РФ от 26 августа 1996 г. № 1009 «О реорганизации торговых представительств Российской Федерации за рубежом».
5. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2015 г. № 884 «Об управлении федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации».
6. Постановление Правительства РФ от 27.06.2005 № 401 об утверждении Положения о торговом представительстве в иностранном государстве.
7. Приказ Минпромторга России «Об организации работы по передаче дел, материальных ценностей и документов при смене (увольнении) материально

ответственных лиц и главных бухгалтеров (бухгалтеров) в торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах».

8. Приказ Минпромторга России от 28.06.2022 № 2696 «Об утверждении Положения о приобретении, эксплуатации, продаже, передаче и учете автотранспортных средств в торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах и о внесении изменения в пункт 3 приказа Минпромторга России от 11 декабря 2017 г. № 4317

9. Приказ Минпромторга России от 11.10.2019 г. № 3800 «О методических рекомендациях по заполнению странового плана действий по развитию внешнеторговых связей Российской Федерации с государством пребывания торгового представительства Российской Федерации в иностранном государстве».

10. Приказ Минпромторга России от 08.08.2019 г. № 2891 «Об утверждении Руководства по организации и проведению технического обслуживания, ремонта и технической инвентаризации закрепленного за Министерством промышленности и торговли Российской Федерации федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации и необходимого для функционирования торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах».

11. Приказ Минпромторга России от 03.09.2021 г. № 3439 «Об утверждении Положения об организации работы по оказанию в продвижении на рынки государств пребывания торговых представительств РФ в иностранных государствах российских товаров, услуг, объектов интеллектуальной собственности и в привлечении инвестиций и передовых технологий в РФ».

12. Приказ Минпромторга России от 07.12.2020 г. № 4272 «О проведении оценки эффективности деятельности торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах».

13. Приказ Минпромторга России

от 08.05.2019 г. № 1594 «Об организации работы в Минпромторге России по принятию решения о выбытии (списании) федерального движимого имущества, закрепленного за торговыми представительствами Российской Федерации в иностранных государствах».

14. Приказ Минпромторга России от 12.12.2019 г. № 4695 «Об утверждении Положения о порядке выплаты премий работникам заграничного аппарата Министерства промышленности и торговли Российской Федерации».

15. Приказ Минпромторга России от 16.05.2019 г. № 1685 «Об организации в Минпромторге России работы по формированию, корректировке странового плана действий по развитию внешнеторговых связей и подготовке мониторинга его реализации»

16. Приказ Минпромторга России от 20.09.2019 г. № 3535 «Об утверждении Регламента ведения делопроизводства в торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах».

17. Приказ Минпромторга России от 22.01.2019 г. № 113 «Об утверждении положения о размерах, условиях и порядке выплаты ежемесячной надбавки к месячному должностному окладу в иностранной валюте за особые условия работы в стране пребывания работникам заграничного аппарата Министерства промышленности и торговли Российской Федерации».

18. Приказ Минпромторга России от 26.04.2019 г. № 1511 об утверждении положения о проектных группах по поддержке экспорта.

19. Приказ Минпромторга России от 23 июня 2022 года № 2629 «Об организации работы в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по кадровому обеспечению торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах».

20. Приказ Минпромторга России от 27.12.2018 г. № 5285 «О предоставлении в безвозмездное пользование жилых помещений работникам заграничного аппарата Минпромторга России, а также служебных

и жилых помещений представителям иных ФОИВов и российских организаций, указанных в пункте 8 Положения о Торговом представительстве РФ в иностранном государстве, утверждённого постановлением Правительства РФ от 27 июня 2005 г. № 401» (с изм. утв. приказами Минпромторга России от 14.08.2019 г. № 3000 и от 14.08.2019 г. № 3000).

21. Приказ Минпромторга России от 31.01.2020 г. № 306 «Об отдельных вопросах организации деятельности торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах и системе представления отчетных и информационно-аналитических материалов» (с изм. утв. приказом Минпромторга России от 04 декабря 2020 г. № 4250).

22. Приказ Минпромторга России от 08.06.2022 г. № 2361 «Об организации работы в Минпромторге России по принятию решения о выбытии (списании), передаче федерального движимого имущества, закрепленного за торговыми представительствами Российской Федерации в иностранных государствах, и о принятии федерального движимого имущества, необходимого для деятельности торговых представительств Российской Федерации, от иных федеральных органов исполнительной власти».

23. Соглашение по общим вопросам торговли и мореплавания между СССР и ФРГ» от 25.02.1958 г.

24. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1534 «О Российском агентстве международного сотрудничества и развития».

25. Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2006 г. № 37 «Вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества».

26. Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2021 г. № 543 «О представителях Министерства экономического развития за рубежом».

27. Указ Президента Российской Федерации от 28.10.1996 г. № 1497 «Об утверждении положения о Посольстве

России».

### Литература

28. Амплеева Т.Ю. Правовой статус института советских зарубежных представительств по торговым и гражданским делам (1917-1940 гг.) // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15. № 1. С. 32-41.

29. Д.М. Генкин. Правовые вопросы внешней торговли СССР с европейскими странами народной демократии. // М.: Внешторгиздат. – 1955. – С. 24.

30. Занко Т.А. Особенности прохождения федеральной государственной гражданской службы в торговых представительствах Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 769-779.

31. Иванов А.С. Страницы истории торговых представительств России за рубежом // Российский внешнеэкономический вестник. 2006. № 11. С. 51-58.

32. Коломин В.О., Степаненко А.М., Саламатов В.Ю. Торговые представительства России: Актуальные положения текущей реформы // Бизнес. Общество. Власть. 2020. № 2-3. С. 213-220.

33. Комарова А.В. Использование инструментов управления проектами в деятельности торговых представительств России за рубежом // Российский внешнеэкономический вестник. 2017. № 2. С. 111-118.

34. Ладыженский А. М. Инструкция консулам РСФСР //Международная жизнь. – 1922. – №. 15. – С. 22-27. См. также Белковец Л. П., Белковец С. В. Экономическая политика Советской России (СССР). 1920–1930-е гг // Genesis: исторические исследования. – 2015. – №. 6. – С. 569.

35. Малькевич В. Л., Митрофанов И. Л., Иванов А. С. Внешняя торговля СССР при Н.С. Патоличеве. 1958-1985 годы. М.: О-во сохранения лит. наследия, 2010.

36. Мусин В. А. Органы внешнеторгового объединения как юридического лица // Известия высших

учебных заведений. Правоведение. 1983. № 6. С. 57-63.

37. Пахомов А. Этапы и направления реформирования системы торговых представительств Российской Федерации. М., 2015.

38. Петросян А. Д. Реорганизация торговых представительств России в условиях либерализации внешнеэкономических отношений // Вестник Самарского государственного технического университета. Серия: Экономические науки. 2012. №. 3. С. 17-23.

39. Плещенко В.И. Особенности и проблемы функционирования централизованной модели управления внешней торговлей в СССР // Менеджмент сегодня. 2016. № 1. С. 42-47.

40. Симонян Г. В. Модели государственной поддержки экспорта на международном рынке // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2019. Т. 15. № 1 (370). С. 111-123.

41. Соболев А.О., Попцов Д.А., Тягусов М.М. Организация системы поддержки экспорта в Германии // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2021. № 5. С. 49-58.

42. Турланов Д. А. Торговые представительства за рубежом: российский и иностранный опыт // Московский журнал международного права. 2016. № 2. С. 122-137.

43. A guide to commercial diplomacy. Geneva: International Trade Centre (ITC), 2019.

44. Hauswirth, Iris A. Effective and efficient organisations?: Government export promotion in Germany and the UK from an organisational economics URK

45. Mertelsmann O. Diplomaten der Wirtschaft. Die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft. - 2015.

46. Rannikko H., Lahtinen H. Study on best practices on national export promotion activities, 2018.

47. The Impact of Publicly Funded Export Promotion Services: A systematic review prepared for the Department of International Trade (November 2021).

48. Van Bergeijk, Peter AG, Mina Yakop, and Henri LF de Groot. "The economic effectiveness of diplomatic representation: An economic analysis of its contribution to bilateral trade. // The Hague Journal of Diplomacy. 2011. № 6.1-2. P. 101-120.

#### Информационные материалы

49. «Цифровые атташе» начнут работу в 16 странах мира // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/13632847> (дата обращения 18.05.2022).

50. Интерактивная карта географии торговых представительств на официальном сайте Минпромторга России // [https://minpromtorg.gov.ru/ministry/trade\\_mission/world\\_countries\\_and\\_trade\\_missions/](https://minpromtorg.gov.ru/ministry/trade_mission/world_countries_and_trade_missions/)

51. История внешнеторговых представительств России // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2191186> (дата обращения 18.05.2022).

52. Концепция формирования «нового облика» торговых представительств Российской Федерации (2012–2016 гг.) Министерства экономического развития Российской Федерации. М., 2012.

53. Концепция формирования «нового облика» торговых представительств Российской Федерации (2012 – 2016 гг.) Министерства экономического развития Российской Федерации, Москва, 2012. [Электронный ресурс] // НИУ ВШЭ. [https://www.hse.ru/data/2012/11/06/1248916078/proekt\\_koncepcia.pdf](https://www.hse.ru/data/2012/11/06/1248916078/proekt_koncepcia.pdf)

54. Постановление Арбитражного суда Московского округа по делу ФСС против МЭР №А40-68813/13 от 12.02.2014 г.

55. Пресс-релиз на официальном сайте АО «РЭЦ» о подписании Минпромторгом России меморандума об объединении усилий по выстраиванию единой системы поддержки экспорта // URL:

[https://www.exportcenter.ru/press\\_center/news/veb-rf-rets-i-minpromtorg-podpisali-memorandum-ob-obedinenii-usilii-po-](https://www.exportcenter.ru/press_center/news/veb-rf-rets-i-minpromtorg-podpisali-memorandum-ob-obedinenii-usilii-po-)

[vystraivaniyu-edinoy-sistemy-/](#)

56. Пресс-релиз на официальном сайте АО «РЭЦ» о системе «одно окна» // URL:

[https://www.exportcenter.ru/press\\_center/news/zadacha-sistemy-odno-okno-idti-v-nogu-s-zaprosami-eksporterov/](https://www.exportcenter.ru/press_center/news/zadacha-sistemy-odno-okno-idti-v-nogu-s-zaprosami-eksporterov/).

57. Соболев А.О. К будущему юбилею: Рапалло и экономический прагматизм // РСМД. 07.09.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/k-budushchemu-yubileyu-rapallo-i-ekonomicheskij-pragmatizm/>

58. Стратегическая сессия Минпромторга России «Внешняя торговля

в условиях постпандемии» // URL: <https://www.youtube.com/watch?v=2rve8XL4Ik8>

59. Торгпредоносцы // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4157789> (дата обращения 18.05.2022).

60. Торгпредства к существованию // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2055878> (дата обращения 18.05.2022)

61. Торгпредства там неуместны // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3599569> (обращение 18.05.2022).

## CURRENT ISSUES IN THE ACTIVITIES OF TRADE REPRESENTATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Dmitry Kuzmin** – Executive Vice-President of the RSPP OOR, Professor of the Higher School of Economics

**Mikhail Tyagusov** - specialist of the Trade Representation of the Russian Federation in the Federal Republic of Germany, Bachelor of Law in National Research University Higher School of Economics, LL.M. at LMU Munich.

The transfer of trade representations (trade missions) from the Ministry of Economic Development to the Ministry of Industry and Trade of Russia in 2018 summed up a 30-year period of reform of the system of trade missions, formed under the monopoly on foreign trade in the USSR. In the fourth year since the transfer, the Russian Federation's foreign economic ties have been severely tested, first by a decline in trade during the coronavirus pandemic, then by sanctions pressure.

On this basis, the article aims to make an institutional analysis of the genesis and current state of the system of trade representations and show its indispensability for adapting foreign economic relations of the Russian Federation to the new conditions.

### Keywords:

*Trade representation, commercial diplomacy, Ministry of Industry and Trade of Russia, foreign economic relations, foreign trade*