

МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЭКСПОРТА КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ: ОСНОВНЫЕ ПРИЕМЫ

Игорь Алексеевич ЯКОВЛЕВ¹, к. э. н.

Людмила Сергеевна КАБИР², д. э. н., профессор, профессор РАН

¹Руководитель Центра международных финансов ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации»

²Главный научный сотрудник Центра международных финансов ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации»

Адрес для корреспонденции: Л.С. Кабир, 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2
Российская Федерация

Т.: +7 495 699-78-75, доб. 259. E-mail: lkabir@nifi.ru

Аннотация

Актуальность настоящего исследования подтверждена необходимостью обеспечения приоритетов национального развития Российской Федерации, зафиксированных в государственных стратегических документах, в которых, в частности, определена нацеленность на удвоение к 2024 году объема несырьевого неэнергетического экспорта.

Исследование концентрируется на анализе применяемых различными странами и международными организациями инструментов официальной и неофициальной поддержки экспорта, решаемых с их помощью задач национального развития, формирующихся практик регулирования и основных тенденций развития как официальной, так и неофициальной форм поддержки несырьевого экспорта.

Ключевая задача исследования – дать оценку существующих основных приёмов и методов в политике стран по поддержке национального несырьевого экспорта.

Цель – способствовать разработке рекомендаций по повышению эффективности применения инструментов поддержки национального несырьевого экспорта.

Результатом исследования является систематизация актуальных инструментов и методов официальной поддержки несырьевого экспорта.

Ключевые слова

Национальные экспортеры, экспорт, несырьевой экспорт, Договорённость ОЭСР по официально поддерживаемым экспортным кредитам, официальная поддержка, неофициальная поддержка.

MEASURES TO SUPPORT NATIONAL EXPORTS AS A TOOL FOR ECONOMIC DEVELOPMENT: THE KEY PRACTICES

Igor A. YAKOVLEV¹, PhD (Economics)

Lyudmila S. KABIR¹, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS)

¹Head of International Finance Centre, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation

²Chief Researcher of International Finance Centre, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation

Address for correspondence: L.S. Kabir, 127006, Moscow, Nastasyinsky Lane, 3, b. 2
Russian Federation

Phone: +7 495 699-78-75 (extension number 259). E-mail: lkabir@nifi.ru

Abstract

This study is pressing nowadays due to the need to secure the priorities of the national development of the Russian Federation stated in public strategic documents. These documents set the target to double the volume of non-primary non-energy exports by 2024.

The study focuses on the analysis of official and unofficial export support tools used by various countries and international organizations, national development objectives achieved by means of these tools, emerging regulatory practices and the major trends in the development of both official and unofficial forms of non-primary exports support.

The key aim of the study is to assess the existing basic practices of non-primary exports support in national policies. The outcome of the study is the systematization of relevant tools and methods of official support for non-primary exports. The obtained results are expected to facilitate the development of practical guidelines to improve the effectiveness of the use of the tools to support national non-primary exports.

Keywords

National exporters, exports, non-primary exports, OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits, official export support, unofficial support.

Введение. 1 марта 2018 года в Послании к Федеральному собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации Владимир Путин заявил, что одним из источников роста должно стать развитие несырьевого экспорта, а для компаний, которые выходят на внешние рынки, должен быть создан режим наибольшего благоприятствования. В Послании была поставлена задача удвоить к 2024 году объём несырьевого, неэнергетического экспорта до 250 млрд долларов, поставки продукции машиностроения – до 50 млрд долларов; экспорт услуг, включая образование, медицину, туризм, транспорт, – до 100 млрд долларов.

Формирование данного приоритета национального развития и закрепление его в ряде государственных документов стратегического планирования определили актуальность и практическую значимость поддержки несырьевого экспорта для достижения целей социально-экономического развития страны. Таким образом, обосновывается необходимость обновлённого взгляда на роль инструментов поддержки национального экспорта и организаций, через которые эта поддержка осуществляется.

Цель и задачи исследования. Анализ международного опыта показывает, что государство является активным игроком в этой сфере. Для поддержки несырьевого экспорта создаются специализированные банки, агентства, службы и другие институты. В то же время существуют международные соглашения, задача которых – формирование рамок официальной поддержки национального экспорта, не приводящих к торговым конфликтам. Одним из основных международных соглашений в этой сфере является Договорённость ОЭСР по экспортным кредитам с официальной поддержкой (далее – ДОЭК)¹⁴. Российская Федерация не является участником этой договорённости.

С точки зрения разработки сбалансированной национальной системы поддержки несырьевого экспорта большой интерес представляет вопрос «неофициальной» поддержки экспорта, которая может осуществляться: через организацию закупочных процедур для реализации проектов, финансируемых многосторонними финансовыми институтами; при реализации программ содействия международному развитию на двусторонней и многосторонней основе; в рамках двусторонних и многосторонних соглашений, а также при продвижении интересов национальных производителей товаров и услуг через площадки международных форумов и организаций.

Таким образом, анализ зарубежного опыта с целью систематизации существующего практического опыта и подготовки рекомендаций по повышению эффективности применения инструментов поддержки несырьевого экспорта является актуальным и может способствовать принятию обоснованных решений по организации и внедрению дополнительных механизмов поддержки несырьевого экспорта.

Материалы, методы и объект исследования. В данном исследовании внимание концентрируется на анализе текущего состояния и развития

¹⁴ ДОЭК можно загрузить по адресу: <https://legalinstruments.oecd.org/> с указанием номера OECD/LEGAL/5005.

процессов официальной и неофициальной поддержки несырьевого экспорта, осуществляемого различными странами и выявлении основных закономерностей этих процессов с целью их систематизации и обобщения. При выполнении настоящего исследования были применены анализ, синтез, а также исторический, статистический и причинно-следственный методы изучения.

Информационная база исследования опирается исключительно на открытые источники информации и включает документы многосторонних институтов развития, размещённые в общем доступе; общедоступную статистическую и аналитическую информацию по государственной поддержке экспорта в России и зарубежных странах и деятельности национальных экспортно-импортных агентств; экспертно-аналитические материалы, научные доклады и статьи по ключевым проблемам развития экспорта стран.

Объектом исследования выступает система предпринимаемых на глобальном и национальном уровне действий по формированию признаваемых рамок официальной поддержки национального экспорта, не приводящей к торговым конфликтам.

Результаты. Специфика рисков внешнеторгового финансирования, связанная с отсутствием гарантированной правовой защиты в иностранных юрисдикциях и множественными политическими рисками, приводит к тому, что частный финансовый сектор проявляет ограниченную заинтересованность в кредитовании и страховании внешнеторговых контрактов, не готов к ведению бизнеса в этой сфере. В силу указанных причин финансовые услуги во внешней торговле уже более столетия являются сегментом финансового рынка, в котором во многих странах ключевыми провайдерами страховых, кредитных и гарантийных продуктов были и остаются специализированные экспортные кредитные агентства (далее – ЭКА), пользующиеся государственной поддержкой в форме гарантий или субсидий на восполнение капитала [1; 2].

Формирование системы официальной поддержки экспорта имеет более чем столетнюю историю [3]. Изначально определились две модели ЭКА:

1) специализированный частный бизнес, выбирающий высокорисковую конкурентную нишу на финансовом рынке в качестве проводника государственной стратегии экспортного развития;

2) организация, действующая в структуре органов государственного управления либо находящаяся под государственным контролем.

Выделяют пять этапов развития системы официальной поддержки экспорта [4]. Специфика текущего этапа заключается в том, что с 2010-х годов снижается активность частных неспециализированных провайдеров внешнеторгового финансирования из-за последствий финансового кризиса 2008–2009 годов и изменения профиля политических рисков, восстанавливается лидирующая роль ЭКА, повышается роль международных финансовых организаций и региональных институтов развития.

Организационно-правовые формы, в которых действуют ЭКА, различаются от страны к стране. На примерах выборки из 85 ЭКА, действующих в 74 странах и территориях, можно установить, что агентства преимущественно относятся к государственному сектору, при этом преобладающей является организационно-правовая форма государственной корпорации [5].

Выбор приоритетных направлений и географии в рамках деятельности экспортных кредитных агентств зависит от целей экспортной политики конкретной страны [6; 7]. В целом, у программы поддержки экспорта две основные цели: 1) нейтрализация экспортного финансирования стран-конкурентов для конкурирующих товаров и услуг; 2) продвижение лидерства страны через продвижение экспорта в основных экспортных отраслях.

На современном этапе развития деятельности ЭКА выделяются следующие тенденции, трансформирующие географическую структуру и подходы к выбору приоритетных отраслей [8; 9].

Во-первых, прежде поставки, во многом замыкавшиеся в торговле между странами, образующими «ядро» ОЭСР, сместились в направлении новых рынков назначения – развивающихся стран (формирующихся рыночных экономик), многие из которых, со своей стороны, приобрели способность эффективно конкурировать на рынках ОЭСР. Соответственно этому тренду складывается и структура географического распределения рынков назначения по внешнеторговым контрактам, финансируемым с использованием инструментов ЭКА.

Во-вторых, этот тренд обусловлен глобализацией и связан с переосмыслением концепций национальной составляющей и национального интереса в связи с официальным финансированием экспортных поставок. В современных условиях, характеризующихся ростом продукции, производимой в глобальных производственно-сбытовых цепочках, доля национальной составляющей в добавленной стоимости реализуемого на экспорт продукта стремится к уменьшению. В данных обстоятельствах многие страны ориентируются на концепцию национального интереса,

рассматривающую его шире – как заинтересованность в сохранении и укреплении конкурентных позиций в глобальной экономике.

В-третьих, не существует единой для всех стран системы руководящих принципов и критериев в определении отраслевых приоритетов внешнеторгового финансирования с официальной поддержкой. Приоритеты могут быть заданы национальными стратегиями экспортного развития. В целом ключевым фактором является обеспеченность материально-техническими, трудовыми и интеллектуальными ресурсами, технологиями для производства внутри страны конкурентоспособной на мировом рынке продукции.

На современном этапе сохраняется исторически унаследованный тип стратегии ЭКА в качестве проводника промышленной и экспортной государственной политики. При этом данный тип стратегии ЭКА в государствах, придающих расширению позиций на мировом рынке ключевое значение в системе приоритетов национальных целей экономического развития, принимает форму «агрессивной» политики создания конкурентных преимуществ для национальных экспортёров посредством субсидирования. В подобных случаях инструменты ЭКА и другие механизмы поддержки экспорта обычно рассматриваются как часть национальной политики экспортного развития. Агрессивный тип стратегии свойствен прежде всего ЭКА и институтам официальной помощи развитию в крупных развивающихся экономиках, ориентированных на формирование индустриального общества, среди которых выделяется в первую очередь Китай.

Противоположностью является нейтральная стратегия, которая отводит ЭКА исключительно роль кредитора (страховщика) в последней инстанции, возмещающего недостаток или отсутствие частных коммерческих услуг (продуктов) на рынке внешнеторгового финансирования или в отдельных его сегментах.

В современных условиях наблюдается интенсивная конкуренция между ЭКА разных стран, особенно между агентствами с относительно давней историей возникновения (агентства в странах «ядра» ОЭСР) и агентствами, образованными сравнительно недавно в странах с формирующейся рыночной экономикой, догоняющих в индустриальном развитии и стремящихся расширить свои позиции на мировом рынке товаров и услуг.

Существенный фактор заключается в том, что ЭКА в первой из указанных выше групп связаны ДОЭЖ в отношении правил субсидирования,

тогда как во второй группе – преимущественно не связаны. Хотя последние должны следовать правилам ДОЭК во избежание конфликтов в ВТО и применения компенсационных мер, на практике нет убедительных доказательств следования этим правилам из-за недостаточной прозрачности и отсутствия значительного числа прецедентов возбуждения международных споров по фактам субсидий, нарушающих нормы ВТО.

Здесь следует пояснить роль международных договорённостей в отношении регулирования национального экспорта. Международными соглашениями, принятыми в рамках ВТО, обозначена в целом нейтральная позиция в отношении субсидий внутренним национальным производителям. Однако они устанавливают жёсткие рамки, исключающие применение субсидий, предоставляющих внутренним производителям непропорциональные конкурентные преимущества при поставках товаров на экспорт или преимущества относительно продукции внешних производителей на внутреннем рынке (экспортные и импортозамещающие субсидии).

Механизм ДОЭК складывается из базовой Договорённости и ряда секторальных соглашений. ДОЭК формирует ключевые правила, нормы и методики использования инструментов официальной поддержки, определяет правила взаимодействия стран.

Международная конкуренция побуждает ЭКА, деятельность которых прежде осуществлялась в соответствии с нормами ДОЭК, к применению новых конкурентных стратегий, в основе которых лежит выведение инструментов средне- и долгосрочного финансирования, де-факто субсидируемого или льготного, за периметр действия установленных Договорённостью правил. Также отдаётся предпочтение инструментам, в рамках которых официальная поддержка не увязана напрямую с результатами экспорта, что выводит её из-под определения запрещённых Соглашением ВТО о субсидиях и компенсационных мерах.

Одной из подобных конкурентных стратегий является стратегия «рыночного игрока» (market window), которая заключается в финансировании по стоимости, полностью соответствующей условиям коммерческого рынка. ЭКА не предоставляет клиенту конкурентных преимуществ по стоимости финансирования, но может проводить гибкую, не ограниченную правилами ДОЭК политику в отношении сроков финансирования, авансовых платежей и риск-премий. В использовании этой стратегии заключается одна из предпосылок к коммерциализации деятельности ЭКА.

Другая конкурентная стратегия ЭКА заключается в смещении акцента на поддержку иностранных инвестиций. Например, линейка страховых продуктов Корейской корпорации торгового страхования (K-Sure) включает страхование рисков долевых инвесторов при финансировании контрактов между иностранными заказчиками и корейскими строительными подрядчиками, а также страхование кредитов, предоставленных корейскими банками национальным инвесторам на финансирование зарубежных капиталовложений. Японская корпорация экспортного и инвестиционного страхования (NEXI) предлагает страховое покрытие инвесторам, владеющим собственностью за рубежом (в дочерних компаниях, совместных предприятиях).

Страхование и финансирование капиталовложений за рубежом не является предметом регулирования в рамках ДОЭК. Оно способствует встраиванию национальной продукции в глобальные производственно-сбытовые цепочки и выходу на новые рынки, а также росту доходов национальной экономики от иностранных инвестиций. К преференциальной категории могут быть отнесены инвестиции в строительство объектов за рубежом, если в контрактах заключены условия последующих заказов на поставки из страны происхождения инвестиций.

За рамками правил, установленных ДОЭК, и норм ВТО в отношении специфичных субсидий, запрещённых или дающих основания для принятия компенсационных мер, находятся также инструменты финансирования, не содержащие условий по закупке конкретных товаров у страны, ЭКА которой осуществляет финансирование.

Помимо этих инструментов, используются механизмы смешанного финансирования, сочетающие официальную поддержку внешнеторгового финансирования с инструментами официальной помощи развитию. В зарубежных источниках приводится пример состоявшейся в 2020 г. сделки, в рамках которой национальный институт финансирования программ развития Нидерландов (ФМО) совместно с ЭКА этой страны (Atradius) профинансировали экспортные кредиты африканским странам по программе Банка торговли и развития Юго-Восточной Африки [10].

Эффективной современной моделью конкурентоспособного ЭКА можно считать модель, совмещающую предложение инструментов, регулируемых ДОЭК, с использованием нерегулируемых Договорённостью инструментов, а также с активной маркетинговой политикой, включая создание иностранных представительств. Конкурентные выгоды могут быть извлечены также из сотрудничества с ЭКА других стран, а также с

национальными или иностранными неспециализированными финансовыми организациями в частичном синдицированном финансировании крупных проектов.

Выводы. Опыт зарубежных стран наглядно демонстрирует, что активная роль государства в части формирования условий для обеспечения конкурентных преимуществ национальным экспортёрам на внешних рынках выступает действенным инструментом развития национальной экономики. Для принятия обоснованных решений по организации и внедрению дополнительных механизмов поддержки несырьевого экспорта интерес представляют следующие выводы настоящего исследования:

1) Основной причиной, обусловившей необходимость государственной поддержки экспорта, является ограниченная заинтересованность частного финансового сектора в кредитовании и страховании внешнеторговых контрактов. Именно это привело к формированию ЭКА, пользующихся государственной поддержкой в форме гарантий и субсидий;

2) Несмотря на имеющиеся у частного сектора возможности по участию в финансировании внешней торговли, преимущество сохраняется за компаниями, действующими в структуре органов государственного управления или находящимися под госконтролем. Современный этап демонстрирует снижение роли частного сектора, на это повлияли последние кризисы и изменившийся профиль политических рисков;

3) Цели экспортной политики страны определяют приоритеты в направлениях и географии деятельности национальных ЭКА. В свою очередь экспортная политика формируется в целях обеспечения национальных стратегических задач развития. Опыт стран демонстрирует широкую палитру подходов к определению отраслевых приоритетов внешнеторгового финансирования с официальной поддержкой;

4) Изменившиеся условия внешней торговли и возрастание роли крупных развивающихся экономик как экспортёров, стремящихся расширить свои позиции на мировом рынке, привело к формированию новых конкурентных стратегий ЭКА стран ОЭСР, связанных ДОЭК. Суть которых – выведение субсидируемого или льготного финансирования за периметр действий норм и требований Договорённости;

5) Конкуренентоспособность национальных систем поддержки экспорта сегодня в значительной мере определяется эффективностью конкурентных стратегий национальных ЭКА, среди которых выделяются: стратегия «рыночного игрока», стратегия приоритетной поддержки иностранных инвестиций, стратегия использования механизмов смешанного

финансирования, сочетающих официальную поддержку внешнеторгового финансирования с инструментами официальной помощи развитию, стратегия сотрудничества с ЭКА других стран и развитие синдицированного финансирования.

Резюмируя, отметим: в России поддержка национального экспорта объявлена приоритетом, обеспечивающим достижение целей социально-экономического развития страны. Анализ зарубежного опыта по поддержке национального экспорта позволяет сформировать адекватное мнение о сути происходящих процессов в этой области и стать основой для разработки предложений по совершенствованию национальной политики.

Список источников

1. **Рылова Л. М.** Предэкспортное финансирование в международной практике [Электронный ресурс] // Международные банковские операции. – 2012. – №. 1. – URL: http://www.reglament.net/bank/mbo/2012_1_article_7.htm (дата обращения: 14.10.2021).

2. **Stephens M. M. (ed.)**. The changing role of export credit agencies. – International Monetary Fund, 1999. – 150 с. – ISBN 9781557758019.

3. **Бабошкина П. А.** Этапы развития экспортных кредитных агентств в мировой практике // Российское предпринимательство. – 2012. – №. 13. (211). – С. 32–36. – URL: <https://creativeconomy.ru/lib/7589> (дата обращения: 14.10.2021).

4. **Овчинников А. А.** Экспортные кредитные агентства в международной торговле // Экономический журнал. – № 4 (24). – 2011. – С. 23–31. – URL: http://economicarggu.ru/2011_4/index.shtml (дата обращения: 14.10.2021).

5. Annual Report 2019 [Электронный ресурс] / SERV Swiss Export Risk Insurance. – 2019. – 51 с. – URL: https://report.serv-ch.com/2019/app/themes/serv-theme/document/EN/AR2019_SERV_EN.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

6. DIT National Survey of UK Registered Businesses 2020 [Электронный ресурс] / Department for International Trade. – 2020. – 73 с. – URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994098/dit-national-survey-of-registered-businesses-exporting-behaviours-attitudes-and-needs-2020-wave-5-report.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

7. Export credit statistics [Электронный ресурс] / OECD. – URL: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/statistics/> (дата обращения: 14.10.2021).

8. Export-Import Bank of the United States 2020 Annual Report [Электронный ресурс] / EXIM. – 2020. – 138 с. – URL: https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/2020/EXIM%202020%20Annual%20Report_508-Compliant%20PDF_Web_02102021.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

9. **Dawar K.** Happy Centennial Birthday UKEF: Fit for the Future? Briefing Paper 36 [Электронный ресурс] // UK Trading Policy Observatory (УКТПО). – 2019. – URL: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications/happy-centennial-birthday-ukef-fit-for-the-future/> (дата обращения: 14.10.2021).

10. Communication from the Commission to the Member States on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to short-term export-credit insurance (19.12.2012) [Электронный ресурс] // EUR-Lex. – URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219(01)) (дата обращения: 14.10.2021).

References

1. **Rylova L. M.** Prede`kспортное finansirovanie v mezhdunarodnoj praktike [Э`lektronny`j resurs] // Mezhdunarodny`e bankovskie operacii. – 2012. – №. 1. – URL: http://www.reglament.net/bank/mbo/2012_1_article_7.htm (дата обращения: 14.10.2021).

2. **Stephens M. M. (ed.)**. The changing role of export credit agencies. – International Monetary Fund, 1999. – 150 p. – ISBN 9781557758019.

3. **Baboshkina P. A.** E`tapy` razvitiya e`kспортны`x kreditny`x agentstv v mirovoj praktike // Rossijskoe predprinimatel`stvo. – 2012. – №. 13. (211). – S. 32–36. – URL: <https://creativeconomy.ru/lib/7589> (дата обращения: 14.10.2021).

4. **Ovchinnikov A. A.** E`kспортны`e kreditny`e agentstva v mezhdunarodnoj trgovle // E`konomicheskij zhurnal. – № 4 (24). – 2011. – S. 23–31. – URL: http://economicarggu.ru/2011_4/index.shtml (дата обращения: 14.10.2021).

5. Annual Report 2019 [Электронный ресурс] / SERV Swiss Export Risk Insurance. – 2019. – 51 с. – URL: https://report.serv-ch.com/2019/app/themes/serv-theme/document/EN/AR2019_SERV_EN.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

6. DIT National Survey of UK Registered Businesses 2020 [Электронный ресурс] / Department for International Trade. – 2020. – 73 с. – URL:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994098/dit-national-survey-of-registered-businesses-exporting-behaviours-attitudes-and-needs-2020-wave-5-report.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

7. Export credit statistics [Электронный ресурс] / OECD. – URL: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/statistics/> (дата обращения: 14.10.2021).

8. Export-Import Bank of the United States 2020 Annual Report [Электронный ресурс] / EXIM. – 2020. – 138 с. – URL: https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/2020/EXIM%202020%20Annual%20Report_508-Compliant%20PDF_Web_02102021.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

9. **Dawar K.** Happy Centennial Birthday UKEF: Fit for the Future? Briefing Paper 36 [Электронный ресурс] // UK Trading Policy Observatory (УКТПО). – 2019. – URL: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications/happy-centennial-birthday-ukef-fit-for-the-future/> (дата обращения: 14.10.2021).

10. Communication from the Commission to the Member States on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to short-term export-credit insurance (19.12.2012) [Электронный ресурс] // EUR-Lex. – URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219(01)) (дата обращения: 14.10.2021).