

ЭТАПЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТОРГОВЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Пахомов

Торговые представительства (ТП) в иностранных государствах являются неотъемлемым элементом системы продвижения и защиты национальных экономических интересов и реализации внешнеэкономической политики страны, а по своему статусу – частью дипломатического представительства Российской Федерации за рубежом. За последние 10 лет периодически предпринимались попытки реформировать систему ТП с целью повышения результативности их работы и отдачи для внешнеэкономического комплекса страны в целом. При этом рассматривались кардинальные варианты, начиная от передачи заграничного аппарата Минэкономразвития России другому ведомству вплоть до полной ликвидации этого института.

С начала 90-х годов прошлого века ТП прошли сложную фазу трансформации: от института, который в советский период осуществлял прежде всего контроль за государственной монополией внешней торговли (по сути, всей сферы внешнеэкономических отношений) в стране пребывания, до структуры, призванной оказывать разноплановое содействие многочисленным участникам внешнеэкономической деятельности (ВЭД) в рыночных условиях.

Естественно, что в ходе таких преобразований в работе ТП накопилась масса проблем, которые требовали решения. Как показывает практика, до сих пор ТП не способны оказывать в полной мере содействие участникам ВЭД, прежде всего в продвижении российского экспорта товаров и услуг, в т.ч. высокотехнологичных, а также стимулировать привлечение ПИИ и передовых компетенций в Россию.

Сказываются ресурсные и структурные ограничения деятельности ТП, а также системные проблемы функционирования других государственных институтов во внешнеэкономической сфере. От эффективности решения данных проблем во многом зависит создание полноценной системы комплексной поддержки экспорта в России, совершенствование управления и регулирования ВЭД, а также проведение экономической модернизации страны в целом.

За последние 10 лет периодически предпринимались попытки реформировать систему ТП с целью повышения результативности их работы и отдачи для внешнеэкономического комплекса страны в целом. При этом рассматривались кардинальные варианты, начиная от передачи заграничного аппарата Минэкономразвития России другому ведомству вплоть до полной ликвидации этого института.

В итоге точкой отсчета начала преобразований системы ТП стала так называемая «оптимизация» в середине 2005 г., когда были упразднены более поло-

вины действующих ТП и аппаратов торгового представителя (АТС) при посольствах РФ¹. В итоге было сохранено 46 ТП, и еще 3 АТС были повышены до их уровня. Также за границей функционируют другие российские дипломатические представительства и негосударственные организации, занимающиеся отдельными вопросами торгово-экономического взаимодействия с зарубежными странами².

При этом необходимо отметить, что отсутствие ТП заметно сужает возможности расширения экономических позиций России в конкретном государстве (хотя есть и исключения). Посольства РФ в силу ориентации на свои традиционные функции и из-за недостатка кадров, имеющих опыт работы во внешнеэкономической сфере, не могут компенсировать в должной мере данную работу в стране пребывания.

В этот же период в реформировании ТП был сделан акцент на расширение директивного планирования и усложнение отчетности их деятельности по базовым показателям (рост товарооборота, экспорта и привлечения ПИИ в Россию) с соответствующим ужесточением контроля за выполнением принятых решений (вплоть до персональной ответственности руководства ТП на основе KPI). Однако такой подход, обеспеченный только административными мерами, естественно, не дал ожидаемого результата.

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2005 г. № 401 «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах», утверждающее Положение о торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве.

2 В настоящее время в различных странах мира действуют около 150 посольств РФ, 4 постоянных представительства РФ (Миссии) при международных экономических организациях, 15 представительств Торгово-промышленной палаты и ряд других организаций.

На следующем этапе – в 2008–2009 гг. – была предпринята попытка вписать институты ТП в общую систему планирования и управления отрасли в рамках реализации «Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 года». Была упрощена система отчетности ТП, упразднены их некоторые устаревшие компетенции, а акцент в работе был перенесен на перспективные направления развития внешнеэкономических связей страны и поддержку крупных международных проектов¹. Однако последствия мирового кризиса и необходимость решения внутренних экономических проблем не позволили закрепить данное направление работы.

В посткризисный период дальнейшее реформирование ТП предполагалось осуществлять преимущественно с помощью программно-целевых методов. В частности, в рамках проектных подходов планировалась реализация президентских приоритетов модернизации и других направлений работы заграничного аппарата Минэкономразвития России (продвижение высокотехнологичного экспорта и привлечение ПИИ)².

Однако проектно ориентированный подход, направленный на достижение конкретных результатов в виде продвижения интересов национального бизнеса на глобальных рынках и присущий зарубежным дипломатическим и коммерческим службам развитых стран мира, оказался неприемлем для большинства российских ТП из-за сложных технических заданий, необходимости заполнения план-карт, бизнес-планов и многочисленных отчетов по ним.

Проектно-целевые подходы, успешно применяемые в корпоративной культуре к условиям работы в частном секторе, оказались невостребованными и даже вредными (в силу излишней забюрократизированности) для госструктур с консервативными традициями. В итоге, при реализации проектов, как правило, практикуется традиционный способ управления в «ручном» режиме, а не системный подход. При этом упор делается на быстрый, подчас демонстрационный эффект, а работа, ориентированная на долгосрочный результат, часто не принимается во внимание.

С 2013 г. началась активная фаза реализации Концепции формирования «нового облика» ТП Российской Федерации в иностранных государствах до

2016 г.³ с акцентом на так называемую «клиенто-ориентированность» ТП. Ключевыми инструментами данного документа стали организация бизнес-миссий и подготовка «паспортов» российских проектов, которым оказывается содействие в стране пребывания. Таким образом, произошел крен в сторону коммерческой деятельности ТП, что представляется странным в силу их дипломатического статуса, отсутствия реальных инструментов и подготовленных кадров для подобной работы.

В советский период основу результативной работы ТП, в том числе в сфере продвижения несырьевого экспорта, формировала система государственной монополии на внешнюю торговлю, что предусматривало:

- директивные показатели работы (план по экспорту, план по импорту и пр.);
- обеспечение работы ТП адекватными материальными и финансовыми ресурсами, в том числе валютными;
- осуществление оперативной деятельности силами свыше 60-ти специализированных Всесоюзных внешнеторговых объединений (ВВО), представители которых в ТП выполняли практически всю коммерческую работу;
- работу профессиональных и высокомотивированных (материально) кадров, что было обусловлено продуманной системой подготовки, а главное ротации специалистов системы Минвнешторга СССР;
- работу нескольких сотен штатных и прикомандированных сотрудников, что позволяло решать разноплановые и масштабные задачи в стране пребывания⁴.

Помимо этого, в десятках развивающихся стран параллельно работали многочисленные аппараты экономсоветника (АЭС) Государственного комитета СССР по экономическому сотрудничеству (ГКЭС), в том числе представители 15 внешнеэкономических объединений («Тяжпромэкспорт», «Атомэнергоэкспорт» и пр.) под эгидой этого ведомства. АЭС занимались продвижением и реализацией масштабных проектов (как правило, в счет госкредитов) в сфере экономического и научно-технического сотрудничества с зарубежными странами.

Изучение позитивной практики ТП советского периода позволяет выявить основные составляющие их весьма результативной работы: четкие ди-

1 См. Пахомов А. Стратегия развития внешнеэкономического комплекса / Проблемы теории и практики управления. 2010. № 12. С. 18–29.

2 См. Отчеты о работе Министерства экономического развития Российской Федерации за соответствующие годы, сайт Минэкономразвития России, <http://www.economy.gov.ru>

3 Данный документ одобрен 13 марта 2013 г. на заседании подкомиссии по экономической интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции.

4 Например, в середине 1980-х годов в Эфиопии штат ТП (МВТ) составлял около 200 человек, а аппарата экономсоветника (ГКЭС) – порядка 400 сотрудников. В настоящее время состав экономотдела посольства РФ в этой стране – 3 человека.

рективы, адекватная обеспеченность комплексом необходимых ресурсов; активная деятельность специализированных (посреднических) внешне-торговых структур; продуманная система отбора и ротации заграничных кадров; наличие многочисленных и профессиональных специалистов в аппарате ТП.

Сравнительный анализ показывает, что почти все указанные элементы в настоящее время в системе ТП либо отсутствуют, либо представлены в крайне усеченном виде. При этом каких бы то ни было принципиально новых компонентов результативной работы в российских ТП не появилось. Кроме того, заметно повысилась нагрузка заграничного аппарата за счет новых направлений работы – взаимодействие с регионами, поддержка экспорта предприятиями малого и среднего предпринимательства и т.д.

Важным вопросом является обучение, отбор и ротация профессиональных кадров, что может качественно улучшить работу ТП. В то же время необходима подготовка квалифицированных специалистов в сфере ВЭД в региональных структурах, а также компаниях малого и среднего бизнеса. Успешная реализация такого подхода может дать синергетический эффект, т.к. в настоящее время основными клиентами ТП становятся представители малого и среднего бизнеса (крупный бизнес решает свои проблемы, как правило, самостоятельно).

Таким образом, в современных условиях рыночной экономики внешнеэкономический функционал ТП был кардинальным образом изменен и расширен, но при этом так и не был обеспечен необходимыми информационными, административными, материально-техническими, финансовыми, нормативно-правовыми и кадровыми ресурсами. Многочисленные инициативы руководства показывают низкую практическую результативность, поскольку основаны исключительно на административных или организационных мерах и являются по большому счету образцами так называемого «проектно-ориентированного подхода» (а в итоге – «ручного управления»).

Именно на эти хронические проблемы и противоречия как причины низкой эффективности работы ТП следует обратить особое внимание. Характерно, что идеологи нововведений практически не учитывали данные аспекты. Как представляется, подобный подход заключается в том, что некоторые руководители воспринимали и воспринимают ТП как некий нижестоящий (т.к. обратная связь практически отсутствует), но вполне самостоятельный орган. Вместе с тем, торговые представительства, что прямо вытекает из их названия, являются подчиненными субъектами (хотя и со статусом юр-

лица) министерства в узком смысле, или элементом внешнеэкономического комплекса страны в широкой трактовке.

Кроме того, необходимо учитывать кардинальные изменения, происходящие с начала текущего десятилетия в мировой экономике (*new normal*) и особенно международной торговле: заметное снижение темпов ежегодного прироста глобального товарооборота, изменение его товарных и географических потоков. Как итог – появление новых центров экономического роста в мире, где необходимо присутствие России¹.

В настоящее время одним из направлений реализации Концепции «нового облика» являются проекты, предусматривающие восстановление деятельности и открытие новых ТП в различных регионах мира². В 2010 г. были открыты ТП в Никарагуа и Абхазии, что, с учетом экономического потенциала этих стран, можно рассматривать не только как политическое решение, но и как степень влияния МИД России в вопросах реформирования заграничного аппарата.

Так, только в 2014 г. были восстановлены ТП на Кубе и в ЮАР, и практика показала, что возобновление деятельности ТП в зарубежных государствах является достаточно длительным и затратным процессом: переговоры с властями стран пребывания, подготовка международных договоров, а также поиск финансовых и материально-технических ресурсов, необходимых для функционирования новых структур.

В Минэкономразвития России уже подготовлен список стран, в которых планируется открыть ТП, но расширение сети сдерживается указанными выше причинами. При этом создание новых «точек» можно рассматривать, скорее, как экстенсивный путь повышения эффективности деятельности ТП, но не решения их ключевых проблем.

В связи с этим целесообразно изучить международный опыт деятельности ТП развитых стран мира с различными системами организации и управления внешнеэкономическими связями и привязать его к российской действительности, предусмотрев механизмы его дальнейшей имплементации и развития. Как представляется, одной из наиболее эффективных структур подобного рода является Коммерческая служба Минторга США (*U.S. Commercial Service*). При этом следует отметить, что Админи-

1 Более подробно см. Бирюкова О., Пахомов А. Итоги мировой торговли товарами и услугами в 2012 г. и перспективы ее развития / Экономическое развитие России. 2013. Т. 20. № 5. С. 14–19.

2 Портал внешнеэкономической информации <http://www.ved.gov.ru>

страция США проводит реформу ведомств и организаций внешнеэкономического блока страны с целью их адаптации к современным реалиям мирового рынка¹

Анализ зарубежной практики предоставляет широкий спектр форм и степеней участия государства в этих структурах, различных источников их финансирования, а главное – функционала, который ориентирован в основном на содействие ВЭД национальных компаний на мировых рынках.

При этом необходимо подчеркнуть, что здесь возможны различные варианты частно-государственного партнерства и аутсорсинга. ТП зарубежных стран, как правило, работают в тесном взаимодействии с крупными негосударственными объединениями предпринимателей, которые располагают собственными посредническими бизнес-структурами. Данный механизм позволяет эффективно содействовать коммерческой работе национальных компаний на рынках третьих стран.

С учетом российских реалий, в ТП, которые фактически находятся в переходном состоянии, целесообразно сохранить преимущественно государственные функции торгово-политического характера с соответствующим ресурсным и финансовым обеспечением. При этом расширение коммерческих компетенций возможно только на основе новых форм взаимодействия с отечественным бизнесом вплоть до создания в странах пребывания нестандартных структур (коммерческих бюро, торговых домов, кооперативов и пр.).

1 «Obama requests Congressional authority to combine trade agencies», Inside US Trade, Wash., January 13, 2012.

В основе оценки работы ТП должны лежать не только количественные критерии роста товарооборота или инвестиций, но и качественные (например, повышение делового имиджа России и соответственно российского бизнеса). Кроме того, реформы должны носить эволюционный характер, иначе, как показал недавний опыт, можно легко утратить традиционные компетенции, но потом трудно их восстановить.

Как представляется, рационально выстроенная структура управления ВЭД и иерархия ее институтов, продуманная кадровая политика, мотивированность сотрудников, внедрение эффективной системы показателей работы, коммерческая основа предоставления профессиональных услуг для бизнеса, разделение торгово-политических и оперативно-коммерческих функций, позволят ТП России за рубежом в перспективе стать действенным инструментом новой российской внешнеэкономической политики.

В конечном итоге, необходимо понимать, что проблемы и перспективы реформирования ТП являются отражением противоречий и ограничений функционирования отечественного внешнеэкономического блока в целом, его несовершенной системы планирования, управления и регулирования. Поэтому значимые позитивные результаты работы ТП можно ожидать только при условии преобразований в самом внешнеэкономическом комплексе страны, что возможно, в свою очередь, только при формировании основ новой модели экономики в России. ●