

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ЭКСПОРТА В РОССИИ С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

© 2015 Ефимова Нина Александровна

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49

E-mail: efimovanina@yandex.ru

Исследованы основные национальные системы и подходы государственной поддержки экспорта, распространенные в зарубежных странах - членах ВТО. Особое внимание уделено изучению особенностей формирования минимальных процентных ставок по экспортным кредитам на основании положений Договоренности по официальным экспортным кредитам (ДОЭК). В результате рассмотрения различных видов господдержки экспорта, реализуемых экспортными агентствами зарубежных стран - участниц ДОЭК, подготовлены рекомендации по развитию государственной поддержки экспорта в России.

Ключевые слова: ВТО, ОЭСР, ДОЭК, ЕАЭС, БРИКС, Европейский союз, государственная поддержка экспорта.

Государственная поддержка экспорта в настоящее время в мире осуществляется при помощи различных способов и подходов, имеющих свои особенности в зависимости от уровня экономического развития того или иного государства. Организацию государственной поддержки экспорта в конкретной стране можно рассматривать как определенную систему, в рамках которой осуществляют взаимодействие правительственные и неправительственные институты, в том числе профильные государственные органы (министерства, ведомства и т.д.), специализированные агентства и экспертные центры, финансовые структуры, дипломатические миссии и др.

Современные национальные системы государственной поддержки экспорта развитых стран и крупных экономик с формирующимся рынком включают в себя различные институты. В первую очередь, к ним можно отнести министерства федерального уровня (например, министерства экономики, торговли, промышленности, иностранных дел и др.). Министерства реализуют основное направление в национальной системе государственной поддержки и развития экспорта, в частности, именно они формируют стратегии и комплексные государственные программы, направленные на поддержку экспорта; осуществляют координирующие функции в отношении других, подотчетных ведомств; активно участвуют в развитии многостороннего и двустороннего торгово-экономического сотрудничества страны. Нельзя не отметить такой важный элемент сис-

темы государственной поддержки экспорта, как специализированные Агентства по содействию экспорту. В некоторых странах такие агентства основывают свою деятельность на принципах государственно-частного партнерства. Далее идут официальные организации (государственные или действующие по поручению правительств), целью которых является предоставление кредитной и гарантийно-страховой поддержки экспортерам. Также важно отметить деятельность отраслевых федеральных ведомств в странах, где значительная часть экспорта приходится на определенные группы товаров (например, на продукцию сельского хозяйства), или ведомств, действующих в интересах отдельных групп компаний-экспортеров (например, малого и среднего бизнеса). В некоторых государствах важную роль в реализации государственной поддержки экспорта играют исполнительные органы регионального уровня: штатов, земель, провинций и пр. Такие исполнительные органы оказывают определенные виды конкретной помощи экспортерам своего региона, преимущественно малым и средним фирмам, а также начинающим экспортерам. Нельзя не отметить деятельность зарубежных государственных учреждений и представительств (посольств, консульств, внешнеторговых палат, экономических миссий, коммерческих бюро и т.д.). Федеральные и региональные торгово-промышленные палаты, предпринимательские союзы, отраслевые объединения, союзы и ассоциации производителей и экспортеров, часто взаимодействуют

щие с госструктурами, также играют серьезную роль в рамках государственной поддержки экспорта. Завершают перечень институтов, входящих в национальные системы государственной поддержки экспорта, специализированные внешнеторговые организации разных типов, целью которых является осуществление информационных, консультационных, рекламных, посреднических, юридических и других функций.

Не умаляя значимости перечисленных институтов, работа которых в совокупности направлена на реализацию государственной поддержки экспорта, отметим, что, по нашему мнению, одним из самых эффективных инструментов государственной поддержки экспорта в настоящее время можно считать экспортно-кредитные агентства, осуществляющие деятельность по поддержке экспортеров. Причем такие агентства могут быть как государственными, так и частными, работающим от имени национальных правительств.

Эффективность деятельности данных агентств четко прослеживается в рамках анализа проводимой ими работы в условиях мирового финансового кризиса 2008-2010 гг. В частности, применение разнообразных финансовых инструментов и схем поддержки, адаптированных к национальным экономическим условиям, позволило экспортно-кредитным агентствам обеспечить эффективную поддержку национальных экспортеров. Так, в США в целях обеспечения спроса на страхование краткосрочных операций и минимизации банковских рисков Экспортно-импортным банком (EX-IM Bank) были разработаны специальные меры финансовой поддержки экспортеров из числа малого и среднего бизнеса; меры содействию экспорта в развивающиеся страны; льготная схема предоставления кредитов малому и среднему бизнесу для производства экспортной продукции; был снижен на 15 % размер необходимого покрытия для аккредитивов (с 25 до 10 % стоимости экспортного контракта); созданы специальные инструменты поддержки авиастроительной отрасли и др. В Германии в целях удовлетворения потребности в инструментах поддержки малого и среднего бизнеса в условиях резко возросшей доли просроченных кредитов были увеличены объемы средств, выделяемых на государственную поддержку экспорта; повышен лимит по контргарантиям на 220 млн евро (с 80 млн евро до 300 млн на одно

экспортное предприятие); произошло увеличение покрытия по кредиту экспортера на 10 % (с 85 до 95 %). Во Франции для покрытия потребности в услугах по страхованию и финансированию экспорта была создана Организация по финансированию экономики Франции (Societe de Financement de l'Economie Francaise (SFEF))¹, целью которой являлось обеспечение доступа французских производителей и экспортеров к финансовым ресурсам. Кроме того, серьезной мерой государственной поддержки экспорта явилось увеличение покрытия по кредитам на экспортные поставки до 100 %. Во время кризиса в Японии в целях покрытия спроса на услуги в сфере государственной кредитной и гарантийно-страховой поддержки, обусловленного увеличением рисков в банковском секторе, были существенно расширены объемы, направляемые на операции торгового финансирования японским агентством NEXI (экспортное страхование) и государственным банком JVIC (кредитование).

Представляется, что обозначенные меры поддержки кредитных агентств рассмотренных стран могут позиционироваться в качестве ориентира при формировании национальных государственных программ, направленных на минимизацию и смягчение острых финансовых проблем в сфере экспортного кредитования, возникающих у России в ходе текущего мирового кризиса.

Необходимо учитывать, что опыт и подходы правового регулирования экспортного кредитования с государственной финансовой поддержкой определенным образом отличаются в практике государств. Так, различия в осуществлении государственной поддержки экспорта имеются у стран - участниц Договора о торговле и транзите (ДТОТ) по официальным экспортным кредитам (ДОЭК), разработанной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и у стран, не являющихся приверженцами ДОЭК. Отметим, что ОЭСР проводится серьезная работа по регулированию международной экспортно-кредитной политики. Договоренность по экспортным кредитам (ДОЭК) была разработана ОЭСР в 1978 г. Основная цель документа заключается в формировании единого правового поля по государственной поддержке экспорта между странами, которые являются участницами ДОЭК.

В настоящее время приверженцами ДОЭК являются страны Европейского союза², Австралия, Канада, Япония, Корея, Новая Зеландия,

Норвегия, Швейцария и США. Россия не является участницей ДООК. Вместе с тем Россия выступает полноправным членом ВТО. Указанное имеет существенное значение, так как положения ДООК тесно переплетены со стандартами ВТО в области субсидирования экспорта. В частности, нормы и правила ВТО, определенным образом ограничивая субсидирование экспорта, позволяют осуществлять его государственную поддержку путем субсидирования ставки кредитования, предоставления государственных гарантий, страхования. При этом обозначенная государственная поддержка экспорта должна предоставляться на условиях, максимально приближенных к рыночным, и не должна противоречить положениям ДООК. Также Россия является участницей ЕАЭС, в Договоре о котором от 29 мая 2014 г. закреплено, что экспортные кредиты должны предоставляться членам ЕАЭС согласно практике экспортного кредитования, в соответствии с положениями о процентных ставках ДООК.

Таким образом, несмотря на тот факт, что Россия официально не является приверженицей ДООК, ее участие в различных международных организациях предопределяет необходимость гармонизации национального законодательства в сфере регулирования государственной поддержки экспорта положениям данного «джентельменского соглашения».

Одним из основных векторов современного развития государственной поддержки экспорта является применение механизмов финансовой поддержки экспорта, включая субсидирование процентных ставок по экспортным кредитам. Учитывая тот факт, что в России, как и в странах - членах ЕАЭС, в настоящее время отсутствует методика расчета минимальных допустимых (фиксированных) ставок экспортных кредитов, можно сделать вывод о потенциальных затруднениях у России в развитии государственной поддержки экспорта как в правовом поле ВТО, так и в рамках продвижения промышленной продукции на территории стран - участниц ЕАЭС.

В связи с обозначенным рассмотрим положения ДООК подробнее в части регулирования минимальных фиксированных процентных ставок по экспортным кредитам. Так, ДООК содержит положение, согласно которому к государственной поддержке экспорта должны применяться минимальные фиксированные процентные ставки (Commercial Interest Reference Rate, CIRR). CIRR - минималь-

ная официальная процентная ставка по экспортным кредитам, которая может быть установлена экспортными кредитными агентствами в странах, входящих в ОЭСР и являющихся участницами ДООК.

Такие ставки устанавливаются для каждой валюты государств - участников ДООК отдельно 15 числа каждого месяца и фиксируются на месяц, т.е. они пересчитываются ежемесячно и основываются на ставке процента по государственным облигациям, размещаемым на внутреннем рынке определенной страны.

Например, в США CIRR базируются на основе ставки процента по казначейским облигациям США. Обновленные тарифы CIRR Эксимбанк США публикует в Интернете ежемесячно. До внедрения CIRR в государственное экспортное кредитование в США использовалась другая модель, которая была признана неэффективной ввиду ее несоответствия реальным рыночным процентным ставкам на кредитование экспорта в международной торговле. Таким образом, США, одна из ведущих стран по поддержке экспорта, является приверженцем ДООК и формирования минимальных процентных ставок на основе CIRR. В этом кроется основное отличие стран - участниц ДООК от других стран, которые не являются приверженцами ДООК. Так, в отношении Канады, США и стран ЕС вопрос формирования, установления и размера минимальных фиксированных процентных ставок решается на основе положений ДООК, что выражается в ежемесячном формировании ставки CIRR Секретариатом ОЭСР. В частности, на период с 15 ноября по 14 декабря 2015 г. такие ставки уже установлены³. В отношении других стран, включая и Россию, данный вопрос остается открытым, что не способствует развитию единообразной практики экспортного кредитования в условиях международной глобализации.

Согласно ДООК минимальные фиксированные процентные ставки (CIRR) представляют собой процентные ставки, которые устанавливаются в определенном ДООК порядке, а именно:

- CIRR представляет собой окончательную коммерческую процентную ставку на внутреннем рынке соответствующей валюты;
- CIRR точно соответствует ставке для внутренних заемщиков первого класса;
- CIRR основывается на затратах на финансирование, предоставляемое с фиксированной процентной ставкой;

- CIRR не должна нарушать условия конкуренции на внутреннем рынке;

- CIRR точно соответствует ставке, доступной иностранным заемщикам первого класса⁴.

Важно отметить, что участники ДОЭК, которые хотят определить CIRR, для начала должны выбрать систему определения основной ставки для своей национальной валюты. ДОЭК предусматривает две такие системы (п. 20 ДОЭК):

1) доходы по государственным облигациям за три года со сроком выплаты до пяти лет включительно; доходы по государственным облигациям за пять лет со сроком выплаты до восьми с половиной лет и доходы по государственным облигациям за семь лет со сроком выплаты свыше восьми с половиной лет или

2) доходы по государственным облигациям за пять лет по всем срокам выплаты.

То есть имеется либо трехступенчатая система определения CIRR, либо одноступенчатая. При этом отмечается, что возможны исключения из представленных систем, которые могут быть внесены в систему определения основной ставки только с согласия участников ДОЭК. Это является одним из положительных аспектов присоединения к ДОЭК.

По общему правилу, согласно ДОЭК, CIRR должна быть установлена с фиксированной надбавкой в 100 базисных пунктов (маржи) сверх основной ставки каждого участника ДОЭК. При этом участники ДОЭК могут согласовать иные условия, что также является благоприятным фактором для участников соглашения. Другие участники используют CIRR, установленную для определенной валюты, если решат предоставить финансирование в данной валюте. Участник ДОЭК может изменить систему определения основной ставки с предварительным уведомлением за шесть месяцев и после обсуждения с участниками ДОЭК. Примечательно, что положения ДОЭК предусматривают возможность участникам ДОЭК или странам, которые не являются такими участниками, потребовать установления CIRR для валюты страны, которая не является стороной ДОЭК.

Правилами применения CIRR устанавливается, что в случае, если государственная финансовая поддержка предоставляется для кредита с плавающей процентной ставкой, банковские и прочие финансовые учреждения не могут предлагать ставку ниже CIRR (на момент подписа-

ния первоначального контракта) или краткосрочной рыночной ставки в течение срока использования кредита. Участники ДОЭК должны систематически осуществлять пересмотр системы определения CIRR, чтобы убедиться в том, что указанные ставки отражают текущие условия рынка и отвечают требованиям, лежащим в основе установления действующих ставок. Такой пересмотр также должен охватывать маржу, добавляемую при применении данных ставок.

Учитывая обозначенное, необходимо рассмотреть вопрос целесообразности присоединения России к ДОЭК, так как, с одной стороны, сформированные, устоявшиеся и апробированные положения ДОЭК могут служить правовой основой для формирования, в числе прочего, единой методики расчета минимальных допустимых (фиксированных) ставок экспортных кредитов, с другой стороны, правилами ДОЭК допускается возможность "участникам ДОЭК или странам, которые не являются такими участниками, потребовать установления CIRR для валюты страны, которая не является стороной ДОЭК" (подп. "д" п. 20 ДОЭК). Необходимо отметить, что одним из положительных последствий присоединения России к ДОЭК служит сокращение потенциальной возможности инициации споров в рамках ВТО по вопросам экспортного субсидирования. Среди недостатков можно обратить внимание на неподготовленность национальной системы экспорта к конкуренции с зарубежными странами, многие из которых являются приверженцами ДОЭК⁵.

Как отмечалось ранее, в рамках ДОЭК имеется две системы для определения CIRR: одноступенчатая и трехступенчатая (п. 20 ДОЭК). В отношении таких валют, как доллар США, канадский доллар и евро, ставки CIRR основаны на трехступенчатой системе. Таким образом, в США, Канаде и странах Евросоюза ставки по кредиту зависят от срока предоставляемого кредита. Так, базовая ставка по кредиту формируется на основе показателей доходности государственных облигаций за три года и применяется к кредитам, выдаваемым на срок до пяти лет. Рассчитанная на основе показателей доходности государственных облигаций за пять лет ставка применяется для погашения кредитов, выданных сроком до восьми с половиной лет. Для погашения кредита, предоставляемого на срок более восьми с половиной лет, учитывается семилетний срок доходности государственных облигаций.

Важно обратить внимание, что в рамках применения CIRR возможно формирование конкуренции между экспортными агентствами стран за счет возможности вариативного использования различных форм поддержки, предусмотренных ДООЖ.

В частности, ДООЖ устанавливает, что государственная поддержка экспорта предоставляется в различных формах:

- 1) гарантия или страхование экспортного кредита (чистое покрытие);
- 2) государственная финансовая поддержка:
 - прямой кредит/финансирование и рефинансирование или
 - компенсация части процентной ставки;
- 3) сочетание любых из указанных выше форм.

На сегодняшний день сложились следующие основные подходы, которые используются экспортными агентствами различных стран в рамках государственной поддержки экспортных кредитов, предусмотренных ДООЖ:

- 1) прямое кредитование: экспортные агентства обеспечивают прямое кредитование заемщику с учетом CIRR, соответствующего валюте займа;
- 2) специальные программы (interest make-up, IMU), по которым государство возмещает банкам разницу между льготными ставками по экспортным кредитам (CIRR) и рыночными процентными ставками в целях поддержки национального экспорта (т.е. фактически, компенсация, возмещение части процентной ставки);
- 3) гарантия или страхование экспортного кредита (чистое покрытие).

Экспортные агентства могут поддерживать процентные ставки в двух направлениях: либо осуществлять кредитование непосредственно заемщику, т.е. используя прямое кредитование на основе CIRR; или осуществлять поддержку банка, согласившегося предоставить кредит заемщику посредством программ IMU (interest make-up), по которым государство возмещает банкам разницу между льготными ставками по экспортным кредитам (CIRR) и рыночными процентными ставкам.

Отметим, что Эксимбанк США предоставляет исключительно прямое кредитование и гарантии полного покрытия. Так, в 2014 г. большая часть государственной поддержки, предлагаемой Эксимбанком США, осуществлялась посред-

ством гарантийной программы. Большинство экспортных агентств азиатских стран также предлагают только прямое кредитование и гарантию полного покрытия. Обращают на себя внимание растущие объемы гарантийно-страховой поддержки экспорта в странах БРИКС, преимущественно в Китае, что благоприятно отражается на темпах развития экспорта в данной стране. В свою очередь, экспортные агентства европейских стран основывают свою политику государственной поддержки кредитования экспорта на использовании специальных программ IMU (interest make-up) и предоставлении гарантий полного покрытия. Так, из стран - членов ОЭСР почти половина оказывает поддержку путем применения программ IMU (interest make-up). Экспортные агентства стран G-7, Франции, Италии и Великобритании также работают по данной схеме. В большинстве программ IMU (interest make-up) устанавливается плавающая базовая ставка LIBOR для долларовых сделок и EURIBOR для операций с евро. Преимущественно государственная поддержка экспортных кредитов в рамках программ IMU (interest make-up) предоставляется в целях покрытия административных расходов. В некоторых программах IMU (interest make-up) маржа используется для обеспечения чистой прибыли или покрытия расходов ликвидности.

Именно данный подход европейских стран (применение программ IMU (interest make-up), вкуче с экономическим кризисом в США, позволил определенным образом повлиять на степень конкуренции между экспортными агентствами США и других европейских стран - членов ОЭСР. Так, внедрение новых и расширение существующих программ кредитования странами ОЭСР позволяют формировать серьезную конкуренцию Эксимбанку США, в результате чего он становится менее конкурентоспособным по сравнению с кредитными агентствами других стран, в частности стран ОЭСР (исключая авиационный сектор). Вместе с тем при условии осуществления финансирования экспортных кредитов в долларах конкурентоспособность Эксимбанка США сохраняет свои прежние, успешные позиции, чего нельзя сказать при осуществлении финансирования в других валютах. В отношении стран, не являющихся членами ОЭСР, Эксимбанк США сохраняет также свои прежние конкурентные позиции⁶.

Учитывая обозначенное, а также современное экономическое и политическое состояние

России, представляется возможным использовать опыт и подходы государственной поддержки экспортного кредитования данных зарубежных стран; рассмотреть экономическую целесообразность реализации новых программ кредитования, с успехом применяемых в европейских странах (в частности, в странах - членах ОЭСР, G-7, Франции, Италии, Великобритании), касающихся применения экспортными агентствами данных стран специальных программ IMU (interest make-up). Кроме того, учитывая, что преимущественным подходом среди исследуемых стран (в частности, США, Канады, стран Евросоюза) отмечается приоритет за трехступенчатой системой определения CIRR, в рамках которой ставки по кредиту зависят от срока предоставляемого кредита, целесообразно рассмотреть эффективность данного подхода для применения его в России в рамках формирования подходов по установлению минимальных фиксированных процентных ставок по экспортным кредитам. Обозначенное, безусловно, требует дополнительного экономического обоснования в условиях современного состояния национальной экономики.

Кроме того, в целях становления благоприятного правового режима реализуемой государственной поддержки экспорта в России, не противоречащего праву ВТО, возможно заимствовать передовой опыт и успешные подходы зарубежных стран - участниц ВТО в данной сфере. Так, Евросоюз (порядка 90 % стран) в рамках осуществления государственной поддержки экспорта активно применяет такой подход, как предоставление субсидий для поддержки малого и среднего бизнеса. Обозначенное позволяет странам Евросоюза осуществлять поддержку экспорта и при этом оставаться в правовом поле ВТО, так как данный вид государственной поддержки относится к так называемым "зеленым" субсидиям. К данному роду субсидий относятся, в числе прочего: финансирование научно-исследова-

тельских работ и внедрение их результатов; предоставление дотаций регионам в случае, если они находятся в неблагоприятных условиях; выделение финансовых средств, направленных на защиту и охрану окружающей среды, в том числе на развитие энергосберегающих технологий в производстве. Обозначенные подходы представляют собой самые распространенные и эффективные способы государственной поддержки экспорта среди стран - членов ВТО, в свою очередь, в России на сегодняшний день они используются недостаточно эффективно. Также целесообразно активизировать применение таких способов государственной поддержки экспорта, как факторинг и лизинг, использование которых в зарубежных странах способствует активизации экспорта.

Представляется, что вдумчивое заимствование наилучшей практики зарубежных стран, успешно и активно маневрирующих в правовом поле ВТО по вопросам государственной поддержки экспорта, позволит России исключить возможные неблагоприятные последствия, связанные с нарушением правил ВТО в исследуемой сфере, а также существенно улучшить свои позиции в международной торговле.

¹ В октябре 2008 г.

² Австрия, Италия, Словакия, Бельгия, Кипр, Словения, Болгария, Латвия, Финляндия, Великобритания, Литва, Франция, Венгрия, Люксембург, Хорватия, Германия, Мальта, Чехия, Греция, Нидерланды, Швеция, Дания, Польша, Эстония, Ирландия, Португалия, Испания, Румыния.

³ См.: URL: <http://www.oecd.org/tad/xcred/cirrs.pdf>.

⁴ См.: URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg\(2015\)7](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg(2015)7).

⁵ См.: URL: <http://oecdcentre.hse.ru/data/2013/06/05/1285076095/Briefsummary.pdf>; <http://ac.gov.ru/events/04783.html>.

⁶ См.: URL: http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/EXIM%20CompetReport_508.pdf.

Поступила в редакцию 05.11.2015 г.