



# Зарубежный опыт партнерства правительства с общественными организациями в содействии развитию внешнеторговой деятельности

*Л.В. Сабельников*

*Доктор экономических наук*

*(Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт)*

Повышение эффективности хозяйства - приоритетное направление экономической политики правительства, в том числе внешнеторговой. Одним из важных средств решения этой задачи является взаимодействие между правительством и общественными организациями, позволяющее более рационально и целенаправленно использовать национальные ресурсы. «Партнерство является взаимоотношением, - как справедливо утверждают международные эксперты, - в котором обе стороны преследуют свои собственные цели и признают, что сотрудничество может помочь им достигнуть эти цели».<sup>1</sup>

Диалог государственных и общественных организаций (в дальнейшем для краткости - «Диалог») включает многообразные формы сотрудничества на национальном, региональном и многостороннем уровнях, создание для этого постоянно действующих специальных органов формального и неформального характера, временных структур или единовременных (для решения конкретных задач), установление договорных и других взаимоотношений между участниками. В качестве объекта Диалога выступают наиболее актуальные вопросы экономики страны в эпоху глобализации, всеобщей информатизации, широкого распространения инноваций и прогрессирующей либерализации международных торговых отношений.

Особенностью данной проблематики является важность изучения деталей Диалога - финансовых, юридических, организационных и других. Такой подход позволяет уяснить его технологию, средства обеспечения эффективности и тенденции развития.

В России Диалог не стал пока существенным фактором экономического и социального развития, каким он должен был бы быть, не играет он существенной роли и в совершенствовании национальной внешней торговли и торговой политики. Одна из причин заключается в невостребованности накопленного в мире опыта и, как следствие, недостаточная изученность его большого значения, новых направлений и форм организации, не говоря уже о претворении в жизнь рациональных элементов этого опыта.

## **1. Предпосылки и общие тенденции развития Диалога государства с общественностью при выработке экономической политики**

Издавна считалось, что сферой деятельности правительства является экономическая политика, а предпринимателей - бизнес, и каждая из сторон должна заниматься «своим делом», не вмешиваясь в дела другой стороны. В свое время видный немецкий ученый



и государственный деятель - министр экономики и позже канцлер ФРГ Л. Эрхард отмечал, что в хозяйстве существует порядок: "Здесь сферы ответственности ясно разграничены. Предприниматель несет ответственность за свое предприятие... Но ответственность за хозяйственную политику несет только государство".<sup>2</sup>

Под хозяйственной политикой государства обычно подразумевается создание необходимой правовой базы и благоприятной среды для предпринимательства, защита и поощрение справедливой конкуренции путем установления правил поведения для участников рынка, обеспечение сбалансированного развития хозяйства с помощью бюджетно-налоговых, кредитно-денежных и других мер, в том числе в области регулирования внешнеэкономических отношений, воздействие на распределение национальных ресурсов и доходов. От адекватности действий правительства, члены которого и их помощники не рискуют своими деньгами, во многом зависит деятельность тех, кто рискует и благосостояние населения.

Со временем оказалось, что модель размежевания государства и бизнеса недостаточно эффективна, а государственная администрация подверглась все большей критике за расточительность. Развитие производительных сил, усложнившихся и достигших крупных масштабов, в условиях нестабильно функционирующей рыночной системы хозяйства и дифференцированности доходов предпринимателей требовало скоординированных действий правительства, бизнеса и профсоюзов, тем более что с повышением производительности труда и увеличение богатства усиливалась необходимость в мерах содействия социальной справедливости. Последнее также требовало совместных поисков путей ее обеспечения в интересах как бизнеса, так и государства. Таким образом, стремление к взаимодействию росло у обеих сторон: государственных и общественных организаций.

Известный профессор Гарвардского университета Д. Гэлбрайт, ведущий экономический советник президента США Дж. Кеннеди, в своем главном труде "Новое индустриальное общество" (издан в 1967 г.) уже тогда обратил внимание на рост взаимозависимости государства и бизнеса. С одной стороны, отмечал он, увеличились масштабы прямого участия государства в национальном хозяйстве (в

США, например, с 8% во второй половине 20-х годов XX в. до 25% во второй половине 60-х) и усилилось влияние правительства на распределение совокупной массы товаров и услуг в стране, а, с другой, - государство стало брать на себя большое бремя забот и расходов по подготовке квалифицированных специалистов для производства, участвовать по крупному в финансировании рискованных проектов и гарантировать рынок сбыта для первых партий новых капиталоемких товаров и продукции военно-промышленного комплекса.

На основании произошедших сдвигов Д. Гэлбрайт делает следующий интересный для нас вывод. "Частное предприятие некогда трактовалось как нечто обособленное от государства по той причине, что оно было подвластно рынку и его хозяин черпал свою силу во владении частной собственностью. Современная корпорация уже не подвластна рынку; власть людей, управляющих ею, не зависит больше от частной собственности. Но эта самостоятельность вполне позволяет им действовать в тесном сотрудничестве с государственным аппаратом и, даже больше того, выполнять для него такие задачи, которые он сам по себе не в состоянии выполнить или не в состоянии выполнять столь же успешно. Поэтому при решении задач совершенствования техники индустриальная система, как мы видели, тесно смыкается с государством. Члены технотрудовой не только тесно сотрудничают со своими партнерами из государственного аппарата в деле проектирования, конструирования и производства изделий, интересующих государство; они выступают также, как советчики при самом определении нужд государства".<sup>3</sup>

Спустя почти сорок лет в изменившихся мирохозяйственных условиях С. Рогов, директор Института США и Канады РАН, справедливо отмечал, что политика стратегического альянса между государством и обществом "... предполагает теснейшее взаимодействие общественных и государственных институтов, общеобразовательных и коммерческих структур в проведении долгосрочной стратегии развития как ответа на вызовы глобализации".<sup>4</sup>

Способствует усилению взаимодействия государства и бизнеса в последние десятилетия и процесс нарастания экономического ущерба от природных бедствий под влиянием быстрого расширения хозяйственной деятельности человека (особенно ТНК), далеко



не всегда в полной мере учитывающей негативные последствия для окружающей среды, которая все чаще испытывает чрезмерную нагрузку от этой деятельности. Повышение степени уязвимости общества от природных рисков диктует правительствам, предпринимателям и населению необходимость совместного поиска адекватных управленческих решений.

Объем мирового валового продукта в 1950-1999 гг., по данным исследователей, вырос в 4,5 раза, а прямой ущерб лишь от наиболее разрушительных природных катастроф - более чем в 15 раз. В 2000-2010 гг. этот ущерб, согласно экспертным оценкам, превысит в среднем 100 млрд долл. в год, что в 1,5 раза больше соответствующего показателя в 90-е годы.<sup>5</sup>

Природные бедствия разрушают и уничтожают, среди прочего, производственную инфраструктуру, в том числе ориентированную на экспорт, усиливают разрыв в уровне социально-экономического развития стран и районов (в рамках одной страны). Задача снижения природных рисков и защиты экономики от них, сохранения существующей инфраструктуры и будущих инвестиций в экономику становится все более актуальной не только для предпринимателей, но для правительства в рамках поддержания общественной безопасности. Таким образом, и здесь расширяется база для сотрудничества обеих сторон. Стратегии развития и экономической политики не могут не исходить из необходимости усиления взаимодействия правительственных и неправительственных организаций.

Общая тенденция к расширению Диалога не исключает и разделения сфер ответственности между государством и бизнесом в отдельных областях экономической политики, в том числе имеющих прямое отношение к развитию внешней торговли. Так, отмечается разграничение компетенции между правительством и предпринимателями в области стандартизации: предприниматели отвечают за качество продукции, от которого, в частности, зависит ее конкурентоспособность, а правительство - за безопасность определенных видов продукции, таящих в себе потенциальную угрозу для общества и окружающей среды (за продовольствие и медикаменты, химические продукты и оборудование). Для управления

качеством продукции используются, как правило, добровольные стандарты, определяемые изготовителем (при строгом контроле за соблюдением последних), а для обеспечения безопасности - обязательные технические регламенты и правила подтверждения соответствия.

Представляется закономерными, что развитие Диалога является следствием глубоких изменений в экономике, прежде всего, развитых стран: в сфере материального производстве и услуг, составе лидирующих компаний, в отношении к НИОКР и инновациям и т.д. Это же относится и к одной из наиболее важных сфер развития Диалога - торговой политике, которая отражает рост масштабов и сдвиги в структуре международного обмена, повышающих значение внешнеторговых связей в национальном хозяйстве страны и усложняющих последние.

Глобализация рынков и экономического пространства, быстрое распространение информационно-коммуникационной технологии, интернационализация промышленности и возникновение новых отраслей материального производства, создание влиятельных международных организаций не могли не привести к изменениям в Диалоге в области внешнеэкономических отношений. В частности, решающую роль в торговой политике государств по-прежнему играет правительство, но его все больше корректируют общественные организации путем воздействия на разработку регулирующих мер, систему контроля за их исполнением, инициирования принятия решений и обсуждение предложений официальных структур.

Сильное влияние на интернационализацию торговой политики оказало и продолжает оказывать распространение информационно-коммуникационной технологии, позволяющее на более высоком уровне отслеживать, прогнозировать и регулировать международные экономические процессы. По аналогии со значением промышленной революции, благодаря которой в прошлом промышленность пришла на смену сельскому хозяйству в качестве главной сферы предпринимательской деятельности, в результате внедрения новой технологии почти во все области производства, в его организацию и управление, возникло и получило признание понятие постиндустриального, информационного общества.



Первостепенной задачей правительства традиционно считается обеспечение добросовестной конкуренции, являющейся ключевым элементом рыночного хозяйства, основой повышения производительности труда и продвижения достижений научно-технического прогресса; а решение этой задачи во многом зависит в настоящее время от внешнеэкономических связей страны. Поэтому среди других важных сфер деятельности правительства обычно выделяют проведение структурных преобразований в экономике в интересах повышения ее международной конкурентоспособности, поддержание стабильной валютной системы и регулирование импорта с учетом необходимости обеспечения социальных гарантий населению. Если государству удастся достичь этого, то формируется представление, что оно создает «эффективное социально ориентированное рыночное хозяйство», которое характеризуется мощным производством, оптимальным снабжением потребителей товарами и услугами по сравнительно низким ценам.

Часть своих функций правительство передает организациям самоуправления: предпринимательским союзам, торгово-промышленным объединениям и ремесленным палатам. Они участвуют и в формировании внешней торговой политики, отстаивающей интересы отечественных предпринимателей на внутреннем и внешнем рынках, а также в деятельности официальных национальных представителей в международных экономических организациях.

В Германии, например, где социальное партнерство считается наиболее развитым, самыми влиятельными такими организациями являются Федеральное объединение Германских союзов работодателей (членами состоят около 90% частных предприятий страны), Федеральный Союз германской промышленности, Федеральный союз германских банков, Конгресс торгово-промышленных палат и Федеральный Союз германской оптовой и внешней торговли. Между ними в процессе Диалога сложилось определенное разделение труда. Общая экономическая политика, включая экспортно-импортную политику и политику в области международного инвестирования, относится, прежде всего, к сфере деятельности Федерального Союза германской промышленности, а вопросы защиты интересов предприятий на между-

народном уровне в рамках своей компетенции (представление интересов всех отраслей хозяйства и предприятий разной величины) - к сфере деятельности Германского союза работодателей.

Таким образом, современный Диалог является результатом растущего взаимодействия между государством и бизнесом в последние несколько десятилетий под влиянием объективных факторов в экономике в целом и во внешней торговле в особенности. Диалог позволяет государству находить оптимальные решения и проводить более эффективную экономическую политику, в том числе внешнеторговую, полнее учитывать потребности отечественных предпринимателей и тем самым способствовать активизации их борьбы за рынки, а также минимизировать риски. Иными словами на определенном этапе развития рыночной экономики добровольное и открытое сотрудничество правительства и деловых кругов, предусматривающее механизм закрепления его результатов в документах разного уровня, становится взаимовыгодным и общественно полезным, а потому требует изучения и использования рациональных элементов.

### **2. Особенности Диалога при подготовке решений, стимулирующих внешнюю торговлю**

Современный Диалог за рубежом охватывает многие сферы международной экономической деятельности, влияющие на развитие внешней торговли, и эти сферы под воздействием процессов глобализации имеют тенденцию к расширению. Наибольший интерес представляют, на наш взгляд, сравнительно новые такие сферы, в частности, Диалог по вопросам информационно-коммуникационных технологий, инноваций и трансграничного инвестиционного сотрудничества, а также, исходя из других соображений, по вопросам регионального интеграционного взаимодействия. Все эти вопросы оказывают существенное влияние на темпы роста внешней торговли, структурные ее сдвиги и изменения в географическом распределении.

**Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)** стали одной из наиболее перспективных отраслей, не только бы-



стро развивающейся (производство увеличилось в 1998-2002 гг. на 50%), но и трансформирующей глобальное хозяйство; главным ресурсом этой отрасли выступают знания, а не капитал; прогнозируется, что к 2010 г. весь бизнес будет использовать ИКТ.

Предпосылками необходимости интенсивного Диалога в интересах развития ИКТ, по мнению зарубежных экспертов, являются потребности предпринимателей, особенно малых и средних компаний, в (1) овладении сравнительно сложной новой технологией для усиления позиций на рынке; (2) начальной подготовке и последующей постоянной переподготовке кадров для эффективного использования ИКТ; (3) обеспечении дорогостоящей инфраструктурой ИКТ, включая ее техническое обслуживание; (4) НИОКР в области ИКТ и (5) выработке стратегических направлений расширения бизнеса, в том числе на мировом рынке с учетом процессов глобализации.

Начало интенсивному Диалогу в области ИКТ положила Хартия глобального информационного общества, принятая “Большой восьмеркой” на Окинаве (Япония) в июле 2000 г. Хартия определила цели и задачи в этой области, а также призвала к партнерству правительства, международные организации, частный сектор и неправительственные организации. Под этим партнерством эксперты понимают “...глобальное взаимодействие правительств, потребителей и конкурентов - групп, которые создают будущее и своими требованиями влияют на его формирование”.<sup>6</sup> Это определение, хотя и не строго научное, выражает суть взаимодействия.

Разделение труда участников партнерства состоит в следующем: правительство создает условия для развития ИКТ путем принятия рамочного законодательства и проведения стимулирующей экономической политики, а частный сектор - генерирует внедрение этой технологии в экономику, в том числе в организацию внешнеторговых операций, и инвестиции в НИОКР в области ИКТ. Фактором, благоприятствующим расширению партнерства, является, как отмечалось, сильная зависимость компаний в области ИКТ от обеспеченности квалифицированными кадрами, в подготовке и повышении квалификации которых главную роль играет государство.

Для более эффективного взаимодействия “партнеров” часто требуются специальное административное подразделение в государственной структуре и аналогичный предпринимательский институт, представители которых периодически общаются в рамках объединяющих их комиссий, комитетов или советов. Например, в Швеции правительство создало Комиссию по ИКТ, возглавляемую министром промышленности и торговли. Комиссия занимается анализом рынка этой технологии и распространением технико-экономической информации о новых возможностях ее использования, поддерживает тесные связи с компаниями и консультирует официальные власти.

Новым явлением в частно-государственном партнерстве в области ИКТ считается расширение сотрудничества правительства с ТНК на основе взаимной заинтересованности. Позиции ТНК по отдельным конкретным проблемам существенно влияют на использование национальных технологических и экономических ресурсов, но главное состоит в том, что потребность принятия решений правительством отпадает, если в итоге Диалога достигается договоренность с ТНК о проведении соответствующих мероприятий. ТНК, в свою очередь, рассчитывают на помощь правительства в подготовке квалифицированных кадров по ИКТ (в университетах и на специальных курсах), на получение налоговых льгот при инвестировании в промышленные НИОКР и инновации, на гарантированные заказы общественного сектора.

Отмечается также активизация деятельности правительств в вопросах либерализации и регулирования использования ИКТ в мировом хозяйстве, видимо, не без влияния заинтересованных в этом отечественных ТНК (примером может служить заключение членами ВТО одним из первых после Уругвайского раунда переговоров Соглашения по информационным технологиям в декабре 1996 г.). Важным направлением деятельности становится налаживание подготовки специалистов в области ИКТ посредством расширения сотрудничества высших учебных заведений зарубежных стран.

Единодушно признавая необходимость частно-государственного партнерства для раз-



вития ИКТ, зарубежные эксперты, акцентируют внимание на возможности успешного функционирования его в разных формах при соблюдении некоторых основополагающих принципов: (1) общественное признание целей и организаций; (2) создание форума для общения, переговоров и заключения соглашений; (3) выработка “правил игры” для неформального взаимодействия участников. Представляется, что указанные принципы являются универсальными, хотя и не могут считаться исчерпывающими.

Опыт некоторых стран, в частности, Германии, Великобритании и особенно Индии, имеющий практический интерес, рассматривается ниже.

В **Германии** частно-государственному партнерству в области развития ИКТ придается большая роль в процессе трансформирования национальной экономики из индустриальной в информационную в соответствии с приоритетной правительственной Программой действий на XX в., принятой в сентябре 1999 г. Одним из важнейших инструментов партнерства, кстати, позже заимствованным некоторыми другими развитыми странами (например, Австрией и Швейцарией), считается т.н. Инициатива Д-21, направленная на привлечение бизнеса, через созданные им в том же году некоммерческие ассоциации в отдельных подотраслях, к формированию информационной экономики. Инициатива Д-21 предусматривает учреждение правительством объединяющего указанные ассоциации Руководящего комитета, а также Консультативного совета из 40 известных политиков, бизнесменов и представителей общественности во главе с Федеральным канцлером.

Ключевым элементом трансформирования экономики считается расширение производства и потребления ИКТ, требующие создания благоприятных условий, а предпосылкой - образование и подготовка специалистов, включая обеспечение школ, институтов и библиотек соответствующим оборудованием. Спонсорами этого общенационального мероприятия выступают частные компании, а государственные органы устанавливают процедуру осуществления Программы действий, в том числе с помощью правовых механизмов. Совместно решаются также вопросы критериев качества продукции, реализуемой через Интернет.

В **Великобритании**, где сектор ИКТ считается наиболее развитым в Европе, правительство выступает в качестве крупнейшего покупателя этой технологии - ежегодно примерно на 10 млрд ф.ст. - и тем самым имеет возможность посредством заказов существенно влиять на деятельности компаний-поставщиков и отрасль в целом.

Частно-государственное партнерство ориентировано на совершенствование сферы общественных услуг, использующей ИКТ, особенно в финансовом сегменте рынка. В последнее время отмечается стремление компаний путем активизации взаимодействия с правительством повысить эффективность применения ИКТ. Об этом свидетельствует, в частности, документ - “Предоставление Правительству ИКТ надлежащим образом”, подготовленный двумя ведущими объединениями предпринимателей (Computing Services and Software Association и Federation of Electronic Industries) с соответствующими рекомендациями.

Кроме того, партнерство осуществляется более или менее успешно в рамках совместной реализации проектов в отдельных отраслях сферы услуг, в частности, на транспорте, в здравоохранении, образовании, права, в учреждениях по национальной безопасности. Вместе с тем зарубежные эксперты считают, что в Великобритании есть резервы для развития партнерства с помощью экономических стимулов. Однако различие точек зрения в стране на целесообразность расширения партнерства в интересах раздела риска, расходов и доходов, а также недостатки прошлых программ сотрудничества являются сдерживающими факторами для проявления инициатив обеими сторонами.

В **Индии** частно-государственному партнерству в области ИКТ с конца XX в. уделяется исключительно большое внимание, и это во многом способствует быстрому развитию отрасли. За сравнительно короткий период она стала одной из ключевых в экономике страны. Правительство в июле 1991 г. пересмотрело промышленную, торговую и финансовую политику в целях увеличения национального экспорта и повышения доли страны в мировой торговле, сделав акцент на ускоренное производство ИКТ.

Государственная поддержка отрасли включает мероприятия на уровне центрального правительства и правительств штатов. Од-



ним из важных мероприятий центрального правительства являлось создание Национальной целевой группы по информационной технологии и программному обеспечению, состоящей из авторитетных представителей кабинета, промышленности и академических кругов. Перед Национальной целевой группой, в уставе которой по инициативе Правительства предусмотрено усиление частно-государственного партнерства, поставлена задача выяснения препятствий и выработка рекомендаций по содействию развитию ИКТ.

Деятельность Национальной целевой группы сосредоточена на стимулирование создания передовой информационной инфраструктуры и новейшего программного обеспечения и многообразных форм услуг и благоприятных условий для иностранных инвестиций в ИКТ. Привлекается в эту отрасль и отечественный капитал путем обеспечения прибыльности его функционирования и либерализация международных связей.

Процесс принятия решений в государственном секторе ИКТ предусматривает консультации с промышленными и потребительскими ассоциациями, ведущими производственными компаниями и исследовательскими институтами. Для разработки политики, определения приоритетных технологических сфер и проведения конкретных мероприятий учрежден еще один совещательный орган - Консультативный комитет из высоко квалифицированных профессионалов в области ИКТ под руководством премьер-министра. Особенностью состава Консультативного комитета является допуск в него нерезидентов.

Кроме того, в Индии функционирует Национальный консультативный комитет во главе с министром информационной технологии, включающий представителей ведущих предпринимательских объединений в области ИКТ. Члены Комитета регулярно встречаются для обмена информацией и обсуждения предложений о корректировке экономической политики, в частности, в целях исследования новых рынков, повышения спроса внутри страны, обеспечения кадрами новой технологии и др.

Большой практический вклад вносит частно-государственное партнерство в создание центров (инкубаторов) по разработке инф-

раструктуры ИКТ. Государственные ведомства организуют по всей стране парки по конструированию оборудования и разработке программного обеспечения; ряд аналогичных парков создал и частный сектор; в последние допускаются на льготных условиях иностранные инвесторы со 100% финансовым участием.

Совместной частно-государственной инициативой является также учреждение Совета стимулирования экспорта программного обеспечения, оказывающего помощь поставщикам при участии их в международных выставках и ярмарках, во встречах с делегациями иностранных профессионалов, при организации и проведении международных специализированных конференций. Совет служит форумом для контактов предпринимателей с высокопоставленными официальными лицами по всем вопросам внешней торговли.

Частно-государственное партнерство в целях ускорения развития информационно-коммуникационной технологии и инновационной деятельности, позволяющее решать комплекс сложных взаимосвязанных проблем (экономических, технических, правовых и организационных), расширяется в одних странах в рамках общей программы экономических преобразований, в других - как ключевой элемент мероприятий по обновлению структуры экспорта или в форме выступления государства в качестве крупного потребителя ИКТ, но во всех случаях отмечается стремление его участников повысить эффективность Диалога посредством целенаправленных действий.

По мере роста значения **инновационной деятельности** для развития современного хозяйства и повышения его международной конкурентоспособности усиливается внимание правительств и общественности к этой деятельности. Одним из важных факторов, особенно на ранних стадиях инновационных разработок, становится Диалог, учитывая непосредственное участие предпринимателей в разработке и внедрении в производство достижений научно-технического прогресса и сдержанное их отношение к капиталовложениям с большим риском. Основное место в Диалоге занимают выяснение потребностей бизнеса и определение содействия инновациям.

В целях активизации инновационной направленности Диалога экспертами ОЭСР го-



товятся соответствующие исследования, и среди них впервые такое исследование в начале XXI в. проведено по Австралии.<sup>7</sup> Это исследование представляет практический интерес, поскольку в хозяйстве и в экспорте Австралии, как и в России, большое значение имеют сырьевые отрасли. Вместе с тем Австралия, в отличие от России, уже в течение почти трех десятилетий наращивает усилия по реформированию хозяйства в процессе перехода к “экономике знаний” и достигла положительных результатов, сказавшихся, как показано ниже, и на ее внешней торговле.

На путь экономических преобразований Австралия вступила в 80-х годах. Для более широкого привлечения частного сектора к исследованиям и инновациям осуществлялись необходимые финансовые мероприятия правительства, в том числе предоставление компаниям целевых грантов и налоговых льгот. В 90-х годах была принята система мер по установлению партнерских отношений между государственными организациями и частными компаниями, а также по стимулированию НИОКР. Наиболее важной такой мерой была разработка долгосрочной Совместной программы для исследовательских центров (“Cooperation Research Centers Program” - CRC) в октябре 1990 г., заслуживающая рассмотрения.

Главная задача Программы - объединение генерирующих исследования и инновации структур (университетов и ведомственных институтов) с потенциальными потребителями результатов их деятельности (преимущественно частными компаниями); при этом руководство Программы стремилось избегать ситуаций, когда потребителем выступала одна единственная компания.

При поддержке CRC в стране учреждено 96 центров сотрудничества, из которых 70 финансировалось за счет грантов. Помимо предоставления денежных средств эти центры занимаются правовыми и управленческими вопросами в интересах участников, обеспечением их кадрами и защитой интеллектуальной собственности. Значительное внимание в рамках CRC уделяется диверсификации участников сотрудничества, особенно за счет привлечения малых и зарубежных фирм.

Всего при поддержке Программы реализовано 130 инновационных проектов. Эффек-

тивность Программы повышало сочетание сравнительно крупных и длительных ассигнований правительства с долговременностью договорных обязательств участников, а также с вовлечением в реализацию инновационных проектов молодых специалистов из числа бывших наиболее способных студентов. Кроме того, Программа дает возможность участия на льготных условиях малым фирмам и постепенного перевода отдельных проектов на самофинансирование при достижении определенных коммерческих результатов уже в первоначальный период ее использования компаниями.

Технология отбора участников Программы предусматривает проведение раз в два года конкурсов претендентов - новых и уже пользующихся ею для получения финансовых средств и государственной поддержки под новые проекты или развитие предыдущих. Заявки рассматриваются двумя экспертами, один из которых является специалистом в области естественных наук, а другой - в области общественных, а к вынесению заключения привлекаются национальные и зарубежные арбитры. Основой для решения являются не столько научные критерии, сколько практическая применимость изобретения, а также вклад инновации в устойчивое экономическое и социальное развитие.

Наиболее существенным в технологии отбора претендентов на участие считается финальная личная их встреча с руководством Программы. Во время встречи в течение пяти-шести часов досконально обсуждаются все детали будущего проекта. Но важно не только это. При отрицательном исходе конкурса, как свидетельствуют эксперты, “претенденты часто отмечают, что сама процедура отбора полезна, поскольку благоприятствует тесному сотрудничеству вовлеченных в нее организаций, даже если конечное решение негативное”.<sup>8</sup>

Каждый утвержденный центр Программы ежегодно составляет отчет, включающий данные об использовании финансовых средств. Содержание таких отчетов часто выходит за формальные рамки и содержит результаты *инновационной деятельности*. Эти отчеты служат исходным материалом для составления более обстоятельных отчетов по существу проделанной работы раз в два года и в пять лет. Последний служит основой для реко-



мендаций по совершенствованию Программы и принятия решения о продолжении финансирования данного проекта.

Развитие Диалога в интересах стимулирования исследований и инноваций благоприятствует прогрессивным сдвигам в структуре внешней торговли Австралии. В частности, ее экспорт продукции обрабатывающей промышленности в 1990-2000 гг. рос значительно быстрее, чем мировой экспорт этой продукции, и доля последней в экспорте страны повысилась с 17,4% до 23,8%. Аналогичная тенденция отмечалась в экспорте машин и оборудования: их доля экспорте страны повысилась соответственно с 8,0% до 11,4%. Наконец, то же происходило и в экспорте конторского и телекоммуникационного оборудования Австралии; доля указанного оборудования в ее экспорте, хотя и небольшая, повысилась с 1,9% до 2,8%. Вместе с тем традиционные поставки аграрной продукции Австралии за границу росли медленнее мировых, и доля последней в экспорте страны понизилась с 29,3% до 25,6%.<sup>9</sup> Есть основание полагать, что в настоящее время доля продукции обрабатывающей промышленности в экспорте Австралии уже превышает долю аграрной продукции.

С 2000 г. в Австралии, как никогда раньше, стало уделяться внимание развитию инновационной деятельности. Сначала правительством был организован Национальный инновационный форум. Затем последовала разработка пятилетней Программы действий, на реализацию которой оно ассигновало 3 млрд долл. Основными задачами являлись генерирование инновационных идей на базе исследований, трансформирование таких идей в продукцию и подготовка высококвалифицированных специалистов. Осуществление Программы возложено на специально созданный координационный орган во главе с Премьер-министром, а «ключевым инструментами претворения в жизнь этих направлений деятельности являлось государственно-частное партнерство».<sup>10</sup> Таким образом, Диалог из средства обмена мнений превращается в эффективный инструмент проведения экономической политики правительства.

Новый заслуживающий внимания подход к активизации Диалога сделан Премьер-министром Австралии в ноябре 2002 г. Он объя-

вил о проведении впервые обстоятельного исследования инновационных возможностей в общественном и частном секторах национального хозяйства. Речь шла о выявлении сильных и слабых сторон для развития инновационной деятельности, чтобы подготовить для правительства стратегию по ее оптимизации, предусматривая и мероприятия по укреплению сотрудничества с бизнесом.

В результате исследования эксперты к сильным сторонам отнесли - (1) хорошую общеобразовательную подготовку молодежи; (2) благоприятные рамочные условия для исследований и инноваций; (3) сравнительно большой и эффективный сектор для проведения базовых исследований (в университетах, ведомственных исследовательских центрах, системе структур Союза научных и промышленных организаций); (4) развитое взаимодействие между общественной и частной инфраструктурами в отдельных секторах; (5) высокий уровень распространения информационно-коммуникационной технологии в инновационном деле и в адаптации зарубежной технологии; (6) хорошие возможности организации инноваций в крупных компаниях. Значение отмеченных позитивных, как и ниже, негативных факторов, на наш взгляд, выходит за рамки Австралии.

Слабыми сторонами определены - (1) сравнительно низкий уровень исследований в частном секторе (47% всех расходов на НИ-ОКР, по этому показателю Австралия уступает почти всем развитым странам и некоторым развивающимся), включая филиалы австралийских ТНК; (2) недостаточные связи между общественным и частным секторами в ряде областей; (3) неразвитый венчурный рынок капитала и нехватка капитала для финансирования инновационных проектов на ранней стадии; (4) отсутствие технологической подготовки у владельцев многих предприятий, в том числе особенно для развития инновационной деятельности в малых фирмах.

При общей положительной оценке Программы австралийские эксперты акцентируют внимание на необходимости ее дальнейшей «интернационализации», т.е. широкого вовлечения в реализацию отечественных инновационных проектов иностранных компаний. В первую очередь это относится к наиболее перспективным наукоемким проектам, таким как видео-



технология, фотоника, композитные материалы и системы космических спутников, а также отдавать приоритет междисциплинарным проектам.

К сравнительно новой сфере Диалога во многих развитых странах, имеющей прямое отношение к росту современной внешней торговле, можно отнести разработку соглашений **по либерализации трансграничного движения капитала**. В частности, с мая 1995 г. по декабрь 1998 г. в рамках ОЭСР осуществлялась подготовка Международного соглашения по инвестициям (МСИ). Результатом подключения широкого круга общественных организаций к рассмотрению проекта МСИ, критически настроенных к ряду ключевых его положений, явилось то, что подписание Соглашений фактически сорвалось.

Активизация двусторонних и региональных переговоров в начале 90-х годов с целью заключения соглашений по содействию международному инвестированию инициировала предложение консолидировать в одном документе и подновить ранее разработанные нормы в интересах расширения и защиты зарубежных инвестиций. Первоначально задача представлялась как сугубо техническая - сбор отдельных элементов в разрозненных документах в единое целое. Однако по мере осуществления этой работы в мировом сообществе возникла оппозиция Соглашению, и между странами-членами ОЭСР в процессе обсуждения его проекта выявились существенные разногласия.

В период подготовки МСИ усилилось движение антиглобалистов, и все большее число неправительственных организаций стало выступать против концепции будущего Соглашения и ведения переговоров о нем сравнительно узкой группой стран (членами ОЭСР являются 30 преимущественно развитых стран, а из развивающихся - лишь Южная Корея и Мексика). Отмечалось также, что поддержка МСИ со стороны деловых кругов в начале переговоров впоследствии уменьшилась, поскольку по мере их продвижения вопросы снижения налогообложения, интересовавших в первую очередь предпринимателей, отошли на второй план. Наконец, кризис в странах Азии побуждал общественные организации к большей осторожности в области трансграничного движения капитала.

Изменившаяся расстановка сил спустя два года после начала переговоров в конце концов привела к их приостановлению. Одним из важных факторов непредвиденного финала было то, что, по мнению неправительственных организаций, предусматривавшиеся в проекте МСИ запреты могли ограничить возможности государственного регулирования деятельности иностранных инвесторов в принимающих странах. Другим фактором являлось то, что в проекте Соглашения больше внимания уделялось защите интересов иностранных инвесторов, чем - суверенитета государств. Разногласия проявились и по вопросам трудовых и экологических стандартов, а также по процедуре урегулирования инвестиционных споров (некоторые неправительственные организации выдвигали последнее в качестве основного аргумента против заключения представленного проекта Соглашения).

Таким образом, история с подготовкой МСИ показывает, что неправительственные организации в процессе Диалога ныне в состоянии в **не только корректировать** подготовку национального делового законодательства, но и при сравнительно широкой поддержке **воспрепятствовать** заключению международного экономического соглашения, не учитывающего в должной мере общественные интересы.

Неудача с МСИ в ОЭСР активизировала страны-члены ВТО на продолжение разработки документов по международному инвестиционному сотрудничеству (в итоге Уругвайского раунда переговоров, как известно, было заключено Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам), отвечающего интересам более широкого круга стран, как экспортеров, так и особенно импортеров капитала.

В программу ведущихся с ноября 2001 г. многосторонних торговых переговоров странами-членами ВТО в рамках "Доха-раунд" включен в качестве самостоятельного раздел "Взаимосвязь торговли и инвестиций", который содержит три пункта.

В первом пункте члены ВТО зафиксировали общий позитивный подход к трансграничным инвестициям, признав при этом необходимым "...сохранить прозрачные, стабильные и предсказуемые условия для долгосрочных инвестиций, особенно прямых иностранных



инвестиций, которые будут содействовать расширению торговли...” Во втором пункте выражено понимание потребности в оказании технической помощи развивающимся и наименее развитым странам.

Наиболее существенным является третий пункт Программы, где говорится о предстоящей деятельности Рабочей группы по вопросам взаимосвязи между торговлей и инвестициями до начала следующей, пятой Министерской конференции стран-членов ВТО и об основных направлениях этой деятельности. Имеются в виду, прежде всего, методические вопросы: разъяснение областей применения и определения, прозрачности и недискриминации, условий обязательств и исключений, гарантий баланса платежей, консультаций и урегулирования споров.

Далее содержится принципиально важное положение о том, что будущий документ должен “...отражать равным образом интересы стран, получающих инвестиции и стран-инвесторов, а также должным образом учитывать политику и цели развития правительств стран, получающих инвестиции, наряду с их правом регулирования в интересах общества”. Представляется очевидным, что это положение, ставящее на первое место интересы принимающих стран, и особенно его заключительная часть сформулированы в результате обстоятельного Диалога между правительственными и неправительственными организациями стран-членов.

Важным направлением Диалога на международном уровне, благоприятствующим в конечном счете укреплению внешнеэкономических связей, является **участие общественности в расширении регионального экономического сотрудничества**. Это участие в Евро-союзе, наиболее успешно развивающимся объединении, началось еще в конце 50-х годов. Диалог в ЕС представляет практический интерес с точки зрения технологии налаживания интеграционного взаимодействия России со странами на постсоветском пространстве и решения некоторых других важных внешнеэкономических проблем, в частности, обеспечения справедливой конкуренции в торговых отношениях.

В отличие от известных органов управления ЕС - Европейского совета, Совета мини-

стров, Европейской комиссии, Европейского парламента и Суда - менее известны вспомогательные органы этого объединения - Экономический и социальный комитет и Комитет регионов, являющиеся участниками Диалога от общественных организаций стран-членов.

**Экономический и социальный комитет (ЭСК)** образован в 1958 г. в соответствии с договором об учреждении ЕС, т.е. с самого начала его деятельности. ЭСК представляет интересы практически всех слоев общества стран-членов ЕС.

Особенностью ЭСК является, прежде всего, широкий круг участников - 222 члена (официально именуются советниками) - по 24 члена от четырех крупных стран ЕС и меньше от малых - например, от Люксембурга 6 членов. ЭСК состоит из трех групп членов: (1) работодатели, (2) работники по найму и свободных профессий, (3) т.н. группа лиц по интересам, включающая представителей потребительских союзов, торговых палат, крестьянских объединений, малых и средних предприятий, ремесленников. Третья группа составляет примерно половину всех членов ЭСК.

Группу работодателей в ЭСК формируют в основном национальные промышленные союзы, группу наемных работников - Европейская конференция профсоюзов, а группу “лиц по интересам” - указанные отраслевые и секторальные объединения предпринимателей. Все члены Комитета при выполнении своих функций выступают независимыми консультантами. Тем самым органы ЕС, обращаясь за советом в ЭСК, получают достаточно полное и объективное представление о приемлемости их законодательских намерений и перспективах общественной поддержки.

ЭСК осуществляет активную консультационную деятельность, а также выступает в качестве контролирующего органа, что является другой важной его особенностью. Комитет собирается ежемесячно в штаб-квартире ЕС для выработки рекомендаций Совету ЕС и Комиссии ЕС, причем не только по их запросам, но и по своей инициативе, что повышает роль ЭСК. Комитет дает заключения по многим вопросам, включая совершенствование законодательства объединения.

Ежегодно ЭСК рассматривает и утверждает примерно 50 своих “точек зрения” в от-



ношении документов органов ЕС, в том числе 20% точек зрения направляется по его инициативе. Число предложений ЭКС из года в год увеличивается, свидетельствуя о растущей его востребованности. Позиции Комитета публикуются в официальных изданиях ЕС.

Как контролирующий орган ЭКС по просьбе Европейского парламента, Европейской Комиссии и лично председателя Совета ЕС наблюдает за функционированием единого внутреннего рынка (в настоящее время участниками являются 27 стран) и уведомляет их о возникающих нарушениях правил и других проблемах. Решения ЭКС принимаются простым большинством голосов.

Право ЭКС рассматривать проекты документов Евросоюза приобретает все большее значение. Это, по мнению зарубежных экспертов, находит отражение при подготовке и принятии сложных основополагающих документов ЕС: Единого европейского акта (1987 г.), Маастрихского договора (1993 г.) и Амстердамского договора (1999 г.). В результате из инструмента лоббирования интересов отдельных общественных групп (указанная функция отошла, как считают эксперты, к Европейскому парламенту и многочисленным специализированным комитетам Европейской комиссии) ЭСК превратился в коллективного партнера по Диалогу с основными официальными структурами Евросоюза.<sup>11</sup>

**Комитет регионов (КР)**, более молодой консультативный орган Евросоюза, созданный в соответствии с Маастрихским договором, обеспечивает участие в Диалоге региональных и местных административных структур, причем последние составляют большинство.

КР во многом организован, как и ЭСК: насчитывает 222 члена, при таком же распределении их по странам. Последние представляют кандидатуры для работы в Комитете, утверждаемые затем Советом ЕС сроком на четыре года. Членами Комитета являются региональные и местные руководители высокого ранга, но полностью независимые при выполнении своих обязанностей.

КР, имеющий полномочия участвовать в законодательном процессе, консультирует Европейский Совет и Европейскую Комиссию, по их запросам и по своей инициативе. Обсуж-

дая возможные последствия принятия проектов законов, Комитет выносит заключения по вопросам, которые затрагивают положение в регионах (решения принимаются простым большинством голосов), но он не обладает правом отстаивать свое мнение или жаловаться на ущемление прав. Ежегодно Комитет готовит примерно 50 заключений на проекты законов.

Позиция Комитета первоначально формируется в соответствии с мнением политических фракций, к которым относятся его члены, а затем - в консолидированном виде принимается на пленарном заседании всех членов. Между ними часто возникают столкновения в связи с различным подходом к поиску решений по существу обсуждаемых проблем, но разногласия не приводят к затяжным конфликтам. За сравнительно короткий период функционирования КР, по мнению зарубежных экспертов, стал дееспособным консультативным органом. Как подчеркивал первый председатель Комитета, последний "...выполняет роль "связующего звена" между гражданами и институтами ЕС".<sup>12</sup>

Особенно большое внимание в ЕС с 1985 г., когда Европейский совет предложил странам-членам объединения стратегию создания Общего рынка, уделяется конкурентной политике, позволяющей обеспечить оптимальное распределение ресурсов, создание благоприятных условий для увеличения инвестиций и развития инноваций.

Конкурентная политика ЕС предусматривает соблюдение установленных единообразных справедливых правил для состязательности компаний стран-членов: недопущение неоправданной концентрации производства, поддержание строго регламентированного порядка слияний и поглощений компаний, упорядочение оказания государственной поддержки отечественным предприятиям, распределения общественных заказов и проведения расследований о нарушении этих правил. До вынесения решения о нарушении какой-либо компанией правил конкуренции Европейская Комиссия должна обсудить поступившую жалобу в ЭСК и получить его рекомендацию.

Одним из важных направлений деятельности по созданию Общего рынка в ЕС, получающий поддержку его деловых кругов и ши-



рокой общественности, является выравнивание экономических и социальных различий между странами-членами, поскольку оно повышает стабильность развития и международную конкурентоспособность хозяйств. Другим таким направлением служит укрепление и защита мелких и средних предприятий, которые справедливо рассматриваются, как база эффективно функционирующего рыночного хозяйства в процессе интегрирования экономик стран-участниц. Предусматривается, в частности, запрет на злоупотребление доминирующими позициями крупных компаний на общем рынке и вместе с тем разрешение малыми и средним фирмам заключать некоторые виды соглашений о сотрудничестве, а также оказывать им финансовую поддержку при создании предприятий, для осуществления инвестиционных проектов, проведения дорогостоящих НИОКР и перспективных инновационных мероприятий.

Диалог в рамках ЕС осуществляется в некоторых случаях и помимо привлечения ЭС и КР. Так, несмотря на то, что Комиссия ЕС обладает монополией на ведение переговоров с зарубежными странами по торгово-политическим вопросам (в соответствии с директивой Европейского совета и под контролем представителей стран-членов в качестве наблюдателей на сессиях международных экономических организаций) по ее предложению Совет заключает торговые соглашения с другими странами при условии проведения консультаций с Парламентом ЕС или даже иногда после одобрения последним. С 2000 г. основные решения по экологическим вопросам, которые в последнее время все больше увязываются с вопросами развития внешней торговли, принимаются официальными органами ЕС с привлечением к обсуждению бизнеса, потребителей и широкой общественности.

Подводя итог рассмотрению Диалога в рамках Евросоюза необходимо отметить следующее.

- Диалог предусмотрен организаторами объединения с самого начала функционирования объединения; это позволило официальным учреждениям ЕС, постоянно консультируясь с представителями неправительственных организаций, своевременно корректировать экономическую политику и избегать принятия недостаточно продуманных и ошибочных решений.

- Участники Диалога от неправительственных структур представляют широкий круг общественности - охватывают различные слои экономически активного населения и дают возможность руководящим органам ЕС достаточно полно учитывать его мнение.

- Право консультативных органов ЕС по своей инициативе давать советы руководству объединения делает их более полезным инструментом экономической политики, что позитивно сказывается на результативности этих органов.

- ЭСК и КР наделены полномочиями контролировать исполнение органами управления ЕС принятых решений; это повышает роль консультативных органов, ответственность и эффективность их деятельности в развитии объединения.

Думается, что создание подобного рода консультативных органов при формировании региональных объединений с участием России на постсоветском пространстве дало бы положительные результаты.

### **3. Организация, проведение и результаты Диалога по торгово-политическим вопросам**

Диалог по торгово-политическим вопросам за рубежом, предусматривая ряд унифицированных методов согласования интересов его участников (регулярность встреч, равноправие сторон, ориентация на достижение компромисса, добровольность принятия решений и т.д.), во многом предопределяется объектами и целями обсуждения.

Объектами обсуждения чаще всего являются: (1) определение ключевых проблем и стратегических направлений торгово-политической деятельности; (2) выработка позиции в отношении к прогрессирующей открытости внутреннего рынка на условиях равноценной взаимности со странами торговыми партнерами (определяются приоритетные товарные сектора, оптимальные сроки соответствующих мероприятий, условия применения защитных средств); (3) совершенствование национальной системы содействия развитию внешней торговли, прежде всего экспорта; (4) противодействие увеличению злоупотреблений в коммерческой деятельности по мере сокращения торговых ограничений и др.



Цели Диалога состоят в (1) получении правительством поддержки общественных организаций по предлагаемым законопроектам в области стимулирования и регулирования отечественной внешней торговли; (2) корректировке первоначальных вариантов таких законопроектов; (3) определение или уточнение позиций в отношении проектов международных торгово-экономических соглашений, исходя их национальных интересов; (4) инициирование подготовки проектов таких соглашений.

В последнее время Диалог по торгово-политическим вопросам сравнительно быстро развивается и усложняется по объективным причинам. К ним, помимо повышения роли внешней торговли в экономике, относятся следующие факторы:

- распространение в мире в определенной степени противоречивых процессов: создание региональных экономических объединений, предусматривающих высокий уровень либерализации торговли стран-членов, и заключение многосторонних торговых соглашений;

- расширение сфер внешнеэкономического взаимодействия стран за счет роста торговли услугами и объектами интеллектуальной собственности со своей коммерческой спецификой, трансграничного инвестиционного сотрудничества и перемещения рабочей силы, требующих унифицированных взаимоприемлемых международных правил;

- смещение регулирования внешнеторговых отношений с традиционных легко сопоставимых ставок таможенных тарифов на многообразные нетарифные меры, в том числе новые и имеющие часто завуалированный протекционистский характер;

- увеличение степени обязательности международных договоренностей по широкому кругу торгово-политических проблем.

Все это ведет к большей вовлеченности неправительственных организаций в решение правительством торгово-политических вопросов, чтобы в итоге добиваться взаимного доверия и понимания общественности, учитывая, что многие такие вопросы затрагивают социальные отношения в стране и экологию.

При общих подходах к оценке большого значения Диалога в повышении эффективности торговой политики в условиях подготовки и проведения международных торгово-по-

литических переговоров, особенно многосторонних, и к выбору объектов для обсуждения в интересах принятия обоснованных решений, в организации Диалога в отдельных странах существует некоторая специфика. Последняя связана с масштабом и уровнем развития хозяйства, степенью его зависимости от мирового рынка и международной конкурентоспособности, составом основных участников внешней торговли и другими факторами. Кроме того, с увеличением повестки дня переговоров, например, включением вопросов торговли услугами и объектами интеллектуальной собственности, предметом обсуждения все чаще становится внутреннее регулирование экономических отношений в странах.

Учитывая все эти обстоятельства, определенный практический интерес представляет организация Диалога по торгово-политическим вопросам в **Канаде** - развитой стране, близкой России по объему и структуре экспорта, и где проблемы защиты национальных отраслей кое в чем схожи с нашими. Немаловажное значение имеет и то, что, по мнению авторитетного российского эксперта, "канадская модель организации переговоров по торговой политике является наиболее эффективной".<sup>13</sup>

Главным правительственным учреждением, ответственным за торговую политику страны, является Министерство иностранных дел и международной торговли Канады (МИДМТ). Оно действует в тесном контакте с другими официальными ведомствами, связанными с внешнеэкономическими отношениями страны, и координирует разработку проектов решений на секторальном уровне. В подготовке последних активное участие принимают общественные организации с помощью сбалансированной системы представителей заинтересованных структур.

К выработке торговой политики Канады, помимо МИДМТ и отраслевых ведомств, привлекаются неправительственный Консультативный комитет по международной торговле (ККМТ), насчитывающий 40 участников. Основную группу среди них составляют руководители крупных корпораций и меньшую - малых фирм. Участвуют в работе ККМТ также президенты Ассоциации потребителей Канады и Канадской федерации труда, наконец, на что нельзя не обратить внимание, - представители академических кругов.



Кроме того, в Канаде функционируют 15 секторальных консультативных групп по вопросам международной торговли (СКГМТ), ответственных за отраслевые вопросы при ведении международных торговых переговоров. Правительство стремится к тому, чтобы лидеры делового мира, чьи отрасли, скорее всего, будут затронуты договоренностями о либерализации торговли, вошли в состав соответствующих секторальных консультативных групп. В рамках СКГМТ вырабатываются решения в ответ на возможные последствия торгово-политических мер для отдельных секторов хозяйства, в частности, снижения таможенных пошлин или либерализации трансграничных инвестиций, для правительственных закупок или в случае возникновения непредвиденных обстоятельств.

При необходимости в рамках СКГМТ создаются небольшие рабочие группы для рассмотрения специальных вопросов. Если и этого оказывается недостаточным, то привлекаются консультанты со стороны для подготовки соответствующих исследований и рекомендаций по конкретным проблемам.

Параллельное функционирование двух институционально разделенных структур дает правительству определенные преимущества, поскольку между ними существует четкое «разделение труда». Внимание ККМТ сосредоточено на вопросах макроэкономики, а СКГМТ - на вопросах микроэкономики. Это позволяет правительству сопоставлять интересы отдельных групп предпринимателей с общими целями национальной торговой политики и вырабатывать более обоснованную переговорную позицию. Учитываются, с одной стороны, факторы конкурентоспособности предприятий и отраслей, а, с другой, - степень поддержки деловым сообществом различных аспектов торговой политики.

При принятии решений канадское правительство обычно руководствуется стратегическими соображениями. Вместе с тем, по мнению М. Медведкова, знание движущих сил «...секторальных интересов является жизненно важным, если правительство намерено выработать соглашение, которое устроит деловое сообщество и одновременно позволит реализовать канадские стратегические интересы в торговле».<sup>14</sup> В данной связи нельзя не отметить и высказывание исполнительного директора Американс-

кой торговой палаты о том, что «бизнесу ничего так не противопоказано, как неопределенность, даже если она носит временный характер».

Система консультаций по торговой политике в Канаде является постоянно действующей и используется как в период между многосторонними торговыми переговорами для выработки позиции, так и в процессе переговоров для определения тактики ее материализации в документах и корректировки (при необходимости).

Стоит также отметить, что канадский механизм Диалога базируется на концепции, первоначально разработанной в США. Вашингтон еще в ходе подготовки к торговым переговорам «Токио раунд» (1973-1979 гг., в рамках ГАТТ) впервые начал прибегать к формальным консультациям между правительством и частным сектором, что дало положительный результат.

Американский Конгресс, обычно негативно встречающий предложения по либерализации международной торговли, на этот раз подавляющим большинством без длительных дискуссий одобрил полномочия исполнительной власти на участие в очередном раунде многосторонних переговоров.

В Диалоге по вопросам торговой политики также порой возникают новые темы для обсуждения и принятия решений. Одной из наиболее важных среди них в последнее десятилетие стало участие стран в ВТО: использование преимуществ и минимизация угроз этого участия, а также совершенствование правил поведения на мировом рынке. В связи с учреждением ВТО, занимающейся вопросами не только регулирования международной торговли, но и смежными с ней инвестиционным взаимодействием стран-членов и трансграничным перемещением рабочей силы в некоторых секторах, получают все большее развитие соответствующие направления в Диалоге правительств и общественных организаций.

Во многих развитых и развивающихся странах существует институциональный механизм проведения периодических консультаций представителей деловых кругов (объединений предпринимателей, торговых палат, ассоциаций и пр.), потребителей и профсоюзов официальными лицами, непосредственно участвующи-



ми в многосторонних раундах торговых переговоров от имени правительств стран-членов, в том числе в периодических Конференциях министров стран-членов ВТО.

В ходе консультаций официальные лица стремятся уяснить точку зрения отечественных общественных организаций для принятия более обоснованных решений по обсуждающимся в рамках ВТО торгово-политическим вопросам и для определения позиции по новым вопросам повестки дня переговоров. Кроме того, во время таких консультаций представители деловых кругов имеют возможность заявить официальным лицам о проблемах, с которыми встречаются их предприятия на экспортных рынках в связи с принимаемыми мерами правительствами стран-импортеров, для урегулирования этих проблем в соответствии с правами членов ВТО и установленной процедурой разрешения конфликтных ситуаций.

Одним из важных факторов эффективного функционирования механизма указанных консультаций, как показывает зарубежная практика, является обеспечение сбалансированного представительства интересов разных групп общественности и предоставление им возможности доведения до сведения официальных лиц своих трудностей за рубежом и на внутреннем рынке.

Другим важным аналогичным фактором является выработка консолидированной позиции в рамках той или иной группы предпринимателей перед участием их представителей на консультациях с официальными лицами, особенно предпринимателей сопредельных отраслевых объединений (добывающих и перерабатывающих предприятий, производящих и торгующих соответствующей однородной импортной и отечественной продукцией), поскольку их интересы часто не совпадают, а иногда оказываются диаметрально противоположными (например, у импортеров полуфабрикатов и готовой продукции из тех же полуфабрикатов).

Для вовлечения в обсуждение широких кругов заинтересованных представителей делового мира и общественности при выработке консолидированной позиции на последующих международных переговорах в рамках ВТО готовящиеся материалы часто публикуются. Это является также средством лоббирования в законодательных органах позиции предпри-

нимателей и потребителей, чтобы более целенаправленно активизировать деятельность правительства по продвижению и защите их интересов.

По информации зарубежной прессы, многие проблемы, обсуждавшиеся и решавшиеся на Уругвайском раунде многосторонних торговых переговоров в 1986-1993 гг., были включены в повестку дня по настоянию национальных и международных объединений промышленников и торговых палат. Например, исследования по их поручению, проведенные независимыми экспертами о быстром распространении на мировом рынке контрафактной продукции, позволили сначала включить в повестку дня переговоров вопрос о правилах торговли результатами творческого труда и о мерах противодействия этому негативному явлению, а затем подготовить и согласовать важный документ. В результате принято Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) - самое крупное в пакете документов Уругвайского раунда, насчитывающее свыше 70 статей.<sup>15</sup>

Значительное влияние оказали национальные промышленные и торговые ассоциации на подготовку Соглашения ВТО по текстилю и одежде, которое привело к устранению неоправданных нетарифных ограничений на импорт этих товаров преимущественно в развитых странах, действовавших нелегитимно в течение нескольких десятилетий, и Соглашения ВТО по сельскому хозяйству, сделавшее первый существенный шаг по пути либерализации торговли аграрной продукцией. Такая же предыстория подготовки у Соглашения по информационным технологиям (либерализована торговля по 400 позициям) и Договоренности по электронной коммерции (сохранении ее беспошлинной), достигнутой в 1997 г.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что неправительственные организации могут не только **соучаствовать** в разработке многосторонних правил международной торговли, но и **инициировать** подготовку и принятие соответствующих договоренностей, в том числе имеющих принципиально глобальное значение.

Многие новые направления торгово-политической деятельности в рамках ВТО, способствующие развитию международной тор-



говли, включены в повестку дня Дохийского раунда переговоров на основе рекомендаций объединений предпринимателей.

После согласования и принятия документов промышленные и торговые ассоциации ведут постоянный мониторинг выполнения правительствами зарубежных стран принятых обязательств в рамках ВТО по расширению доступа на внутренний рынок этих стран и информируют национальное правительство обо всех нарушениях правил, наносящих ущерб отечественным экспортерам.

В целях развития контактов с неправительственными организациями Секретариат ВТО, в свою очередь, принимает меры по обеспечению большей прозрачности деятельности. Все чаще его рабочие документы и отчеты о совещаниях, первоначально готовившиеся для заинтересованных правительств и потому рассматривавшиеся как материалы ограниченного пользования (предоставлялись лишь по их запросам), становятся открытыми и общедоступными.

Кроме того, Секретариат ВТО периодически организует специальные встречи (брифинги) для представителей неправительственных организаций, чтобы они со знанием дела могли более активно участвовать в работе по совершенствованию правил международной торговли, особенно представляющих интерес для широкой мировой общественности, например, по вопросам торговли и защите окружающей среды.

По мере растущей ориентации национальной экономической политики на развитие экспорта потребность взаимодействия официальных лиц, организаций предпринимателей и потребителей по проблематике ВТО возрастает. Практика показывает, что результативность Диалога во многом зависит от инициативности неправительственных структур в привлечении внимания национальных правительств к вопросам, возникающим на мировом рынке и требующим решения на многостороннем уровне, в частности, на периодических форумах в рамках ВТО.

Перед другими международными экономическими организациями также все чаще ставится задача оказания помощи в налаживании Диалога национальных правительств и объединений предпринимателей и потребите-

лей. Конкретным примером может служить проведение в середине 1998 г. в Женеве под эгидой Экономической комиссии ООН для Европы “круглого стола” по вопросам влияния стандартов на международную торговлю, в котором приняли участие официальные лица и непосредственно субъекты хозяйственной деятельности.

В связи с предстоящим присоединением России к ВТО вопросы использования преимуществ членства и защиты интересов отечественных предпринимателей и потребителей должны стать приоритетными для Диалога. Их обсуждение уже началось на правительственном уровне, в законодательных органах и в печати, но высказываемые противоположные точки зрения о последствиях, базирующиеся на необоснованных предположениях, свидетельствует о недостатках в организации Диалога и лишней раз о востребованности зарубежного опыта.

\*\*\*

Подытоживая зарубежный опыт партнерства правительственных и неправительственных организаций можно сделать следующие выводы.

1. Развитие Диалога и усиление внимания его участников вопросам внешнеторговых отношений, является закономерным и отражает эволюцию стихийной рыночной экономики в социально ориентированную рыночную экономику и процессы глобализации, а также повышение роли международного обмена в национальных хозяйствах, расширение участия региональных и многосторонних организаций в регулировании мировой торговли, увеличение числа средств регулирования и повышения степени его обязательности. Поэтому развитие Диалога, как и растущее многообразие его форм и методов, требует постоянного изучения, выявления и использования рациональных элементов.

2. Современный механизм согласования интересов правительств с общественными организациями по вопросам содействия развитию внешней торговли посредством Диалога чаще всего основан на следующих принципах: (1) регулярность консультаций участников, (2) полномочность и равенство участников, (3) ориентация переговоров на достижение компромисса, (4) добровольность договоренностей и



(5) обязательность исполнения последних. Эффективность этого механизма зависит от соблюдения всей совокупности перечисленных принципов, хотя на практике ими в силу разных причин страны руководствуются не всегда.

3. Среди представителей общественных организаций участников Диалога необходимо особо отметить привлечение представителей научных кругов, призванных компетентно информировать других участников, включая правительственные учреждения, об объективных тенденциях хозяйственного развития и научно-обоснованных соображениях по оптимальному решению обсуждаемых проблем.

4. Расширение Диалога по вопросам развития информационно-коммуникационной технологии, инновационной деятельности и трансграничного инвестиционного сотрудничества свидетельствует о том, что новые тенденции в экономике зарубежных стран привлекают все большее внимание правительств и общественности.

Представляется целесообразным в процессе развития Диалога в России включать в повестку дня в качестве постоянной темы для обсуждения и принятия решений вопросы (1) о новых процессах в развитии мирового хозяйства, (2) о возможности участия отечественных предпринимателей в указанных процессах и (3) о необходимых мерах содействия правительства для реализации этих возможностей. Рациональным в подходе к определению такой возможности могло бы быть уяснение путем проведения целенаправленных исследований сильных и слабых сторон в деятельности отечественных предпринимателей в связи с задачей их участия в новых процессах развития мирового хозяйства для определения наиболее эффективных мер содействия правительства.

5. Тематика торгово-политического Диалога формируется в зависимости от актуальности проблем, требующих совместного поиска правительством и неправительственными организациями оптимальных решений, и целей обсуждения; последними обычно являются изменения национальной системы регулирования внешней торговли или совершенствование международных правил мировой торговли.

В условиях глобализации, когда резко усиливается взаимозависимость всех стран и

потребность в повышении роли международных экономических организаций и форумов, призванных искать пути, вырабатывать общие подходы, создавать и улучшать коллективные механизмы развития сотрудничества стран, а также решения возникающих проблем и устранения конфликтов на мировом рынке, в тематике торгово-политического Диалога вопросы тактики и стратегии стран-членов этих организаций и форумов, особенно глобального уровня ("восьмерки", ОЭСР, ВТО, МВФ, ВБ) будут приобретать все большее значение, требовать принятия конструктивных мер, активности и инициативности от участников, особенно ведущих стран, к числу которых относится и Россия.

6. Предпосылкой эффективности Диалога является сбалансированность состава участников от общественных организаций по нескольким параметрам. Имеется в виду привлечение к Диалогу представителей деловых кругов, профсоюзов, потребителей и, как отмечалось, исследовательских институтов; вовлечение в группу предпринимателей-участников представителей не только ведущих компаний, продукция которых составляет основу национального экспорта, но и малых фирм, поскольку их благополучие создает нормальную конкурентную среду в стране; приобщение к Диалогу в крупных странах, особенно с федеративным устройством, представителей делового мира из всех или большинства экономических важных регионов.

7. Представляется важной тенденция вовлечения предпринимательских объединений зарубежных стран в мониторинг выполнения странами-членами ВТО принятых обязательств, имеющих практическое значение для национальных участников внешнеэкономических связей.

В свете предстоящего присоединения России к ВТО и многочисленных случаев нарушения установленных правил международной торговли целесообразно заблаговременно ориентировать РСПП и ТПП, а также отраслевые объединения отечественных предпринимателей, участвующих во внешней торговле, на необходимость организации такого мониторинга (для последующей передачи результатов МЭРТу и защиты последним их интересов).

**Примечания:**

<sup>1</sup>Effective public-private partnership in the information technology sector. International Trade Centre UNCTAD/WTO Geneva 2003, p. 98.

<sup>2</sup>Л. Эрхард. Благосостояние для всех. “Мировая экономическая мысль. Том 1V, Век глобальной трансформации. М., 2004 г., с. 317.

<sup>3</sup>Д. Гэлбрайт. Новое индустриальное общество. “Мировая экономическая мысль”, Там же, сс. 374-376, 381.

<sup>4</sup>Рогов С. Традиционные и современные функции государства. “ЭКО”, N 8, 2005, с. 35.

<sup>5</sup>Порфирьев Б. Природные риски в условиях современного экономического роста: теория и практика государственного и негосударственного управления. “Российский экономический журнал”, N 1, 2006, с. 38.

<sup>6</sup>Effective public-private partnership in the information technology sector. International Trade Centre UNCTAD/WTO Geneva 2003, p. 14.

<sup>7</sup>Public-Private Partnership for Research and

Innovation: an Evaluation of the Australian Experience. OECD, Paris, 2004.

<sup>8</sup> Ibid. p. 12.

<sup>9</sup> Annual Report WTO 2003, Geneva 2003, pp. 100, 116, 128, 135.

<sup>10</sup> Ibid., p. 12.

<sup>11</sup>В. Вайденфельд, В. Вессельс. Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции. Перев. с немецкого. Рига, 2002, с. 452

<sup>12</sup>Там же, сс. 210-214.

<sup>13</sup>М. Медведков (руководитель российской делегации на переговорах о присоединении к ВТО). Организация процесса подготовки и согласования торгово-политических решений на примере Канады. Статья в коллективной монографии. Основы торговой политики и правила ВТО. М., 2005, с. 405.

<sup>14</sup>Там же, с. 408.

<sup>15</sup>Практическое руководство по мировой торговой системе. Международный торговый центр ЮНКТАД/ВТО, Женева-Москва, 2006, сс. 77-79.

---

## Госдума одобрила порядок иностранных инвестиций в стратегические предприятия

Иностранные инвесторы будут обязаны согласовывать с российским правительством сделки, в результате которых они приобретают право прямо или косвенно распоряжаться более чем 25% голосующих акций предприятия, имеющего стратегическое значение. 14 сентября Госдума приняла в первом чтении правительственный законопроект, устанавливающий порядок осуществления иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение для страны.

Стратегическими считаются предприятия, ведущие хотя бы один из 39 указанных в документе видов деятельности. В основном они затрагивают разработку, производство, реализацию вооружения и военной техники, авиационной техники, шифровальных (криптографических) средств, использование космической техники, обращение с ядерными материалами, радиоактивными отходами.

Согласно законопроекту под контролем понимается право зарубежного инвестора (государства, организации, международной организации) прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% голосующих акций, составляющих уставной капитал. Также стратегическое предприятие будет признано подконтрольным иностранному инвестору в случае, если он может на основании договора или иным образом определять условия ведения предпринимательской деятельности, влиять на принятие решений, назначать единоличный исполнительный орган или более половины состава коллегиального органа управления предприятием, осуществлять полномочия управляющей компании.

Законопроект был одобрен 330 голосами “за” при 1 “против”. Депутаты поддержали также законопроект, вносящий изменения в ряд законов в связи с установлением порядка осуществления иностранных инвестиций в российские организации, имеющие стратегическое значение для безопасности и обороны России.

На сегодняшний день существует два перечня стратегических отраслей, один из которых запрещает приватизацию соответствующих организаций, второй - их банкротство.

*Соб. инф.*