

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИЙСКО-ФИНЛЯНДСКИХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

ТОРГОВЫЙ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
В ФИНЛЯНДИИ

Валерий Александрович
Шлямин



Экономические отношения между Россией и Финляндией за последние 60 лет вполне подходят под определение феномена. В самом деле, среди крупнейших торгово-экономических партнеров Российской Федерации наряду с такими крупными странами, как Германия, Китай, США, есть и маленькая Финляндия, замыкающая первую десятку лидеров по объему товарооборота с Россией. Так, в 2007 году, по данным Федеральной таможенной службы, стоимость товарооборота в текущих ценах с Финляндией достигла 15,7 млрд. долларов, а по экспертным оценкам, в 2008 году объем товарооборота превысит 23 млрд. долларов. При этом, что не менее важно, в начале XXI века резко выросла роль двух соседних стран в мировой экономике за счет транзита.

Опережающие темпы роста экономики стран Юго-Восточной Азии обусловили постепенную переориентацию товаропотоков из Европы в направлении Азии. Уже сегодня большая часть получаемых из-за рубежа грузов финскими портами направляется затем в Россию, а также через Россию в Китай. По данным Таможенного управления Финляндии, в 2007 году объем транзита достиг 30,7 млрд. евро, что в четыре раза превысило объем финского экспорта в нашу страну. По нашим оценкам, к 2015 году как объем двусторонней торговли, так и объем транзита через Финляндию в сопоставимых ценах вырастут не менее чем на 58–60%.

Казалось бы, в целом между нашими странами на благоприятном политическом фоне сложился многоканальный и многоуровневый диалог, в который вовлечены властные структуры и деловое сообщество. Вместе с тем, как нам представляется, к началу XXI века механизм двустороннего сотрудничества не соответствует вызовам времени.

Начнем с института межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству (МПК). Постоянная Межправительственная советско-финляндская комиссия по экономическому сотрудничеству была создана 10 февраля 1967 года в соответствии с протоколом, подписанным правительствами двух стран.

Перед МПК была поставлена задача разрабатывать предложения по развитию и совершенствованию экономических связей между СССР и Финляндией. МПК в период государственной монополии внешней торговли в Советском Союзе и клиринговой торговли с Финляндией по существу обеспечивала реализацию стратегического планирования внешней торговли между странами на основе долгосрочных пятилетних соглашений, уточняемых ежегодными протоколами о взаимных поставках товаров.

Заметим, стратегическое планирование внешнеэкономической деятельности в равной степени было востребовано как в СССР с его централизованной системой планирования экономики, так и в Финляндии – стране с рыночной экономикой. В 1971 году по инициативе МПК между СССР и Финляндией был подписан Договор о развитии экономического, технического и промышленного сотрудничества, который стал правовой основой для развития новых для того времени форм взаимодействия между двумя странами, в частности совместное проектирование и сооружение промышленных и транспортных объектов, развитие специализации и производственной кооперации между предприятиями.

Профессор Ю. В. Пискулов в своей книге «Многоликая Скандинавия» (1978 год) привел убедительные примеры взаимовыгодной специализации и кооперации производства двух соседних стран. В частности,

в 1973–1975 годах в Финляндию из СССР было поставлено 37 магистральных электровозов, укомплектованных оборудованием, произведенным 22 предприятиями, в том числе восьми финских фирм. В результате финны снизили стоимость электровоза на более чем 50% по сравнению с тем электровозом, который производился ими собственными силами. В свою очередь, советские предприятия при проектировании, изготовлении и послепродажном сервисе получили доступ к передовому зарубежному технологическому опыту.

В 1969–1978 годах СССР и Финляндия осуществили уникальный проект проектирования и строительства двух блоков атомной электростанции мощностью по 440 МВт каждый в г. Ловиза (Финляндия). Его уникальность заключается в высоком уровне специализации и торгово-производственной кооперации советских и финских предприятий под эгидой МПК.

Таким образом, уже 30 лет тому назад были основания для того, чтобы добиваться общепризнанных результатов с использованием механизма, за которым в настоящее время закрепилось название государственно-частное партнерство (ГЧП). При этом, что особенно значимо, по сути это было международное ГЧП. Казалось бы, с развалом СССР и появлением России как государства, ориентированного на рыночную экономику, можно было ожидать нового импульса развития международного ГЧП. Однако этого не произошло по известным причинам: в 90-е годы в России длительное время государство не использовало инструменты долгосрочного стратегирования в экономике, без чего ГЧП просто не имело достаточных предпосылок, во всяком случае для предпринимательства.

МПК как площадка для экономического диалога правительств, была сохранена. 23 марта 1993 года в Москве состоялось первое заседание российско-финляндской МПК, которую с момента ее создания и до настоящего времени с российской стороны возглавляет министр экономического развития и торговли РФ, что косвенно отражает значимость для нашей страны Финляндии как торгово-экономического партнера.

Как показывает наш анализ деятельности МПК за прошедшие годы, ее внимание было в основном сконцентрировано на текущих проблемах двусторонних торгово-экономических отношений. В повестке дня состоявшихся девяти заседаний были вопросы таможенного администрирования, конверсии долга Финляндии со стороны СССР, состояния лесоторговли, транспортные проекты (в частности, создание скоростного железнодорожного маршрута Санкт-Петербург – Хельсинки), стандартизации продукции, поставки в Финляндию энергоносителей и электроэнергии и связанные с этим тарифы. В последние годы по инициативе российской стороны в повестку дня были поставлены вопросы преодоления проблемы «двойных счетов» и связанных с ней экономических преступлений, а также активизации инновационного сотрудничества. В рамках МПК регулярно происходил обмен мнениями по вопросу предстоящего вступления России в ВТО.

Под эгидой МПК с разной степенью активности действует 10 рабочих групп по сотрудничеству с субъектами РФ (за исключением приграничных). Финская

сторона, не скрывая, использовала и использует МПК для лоббирования интересов своих предпринимателей на политическом уровне. Финны заинтересованы в сохранении МПК в основном по этой причине.

При всей значимости указанных направлений деятельности МПК, на наш взгляд, к настоящему времени в сложившихся виде и методах работы этот институт не отвечает требованиям времени и ожиданиям бизнес-сообщества двух стран. Да и российские ведомства экономического блока Правительства зачастую только под давлением Минэкономразвития России включались в работу по линии МПК. Порой диалог российских и финских госструктур прерывался на многие месяцы, а функционирование ряда региональных групп было свернуто вовсе.

Прохладное отношение некоторых отечественных отраслевых ведомств к МПК в ее существующем формате объясняется низкой заинтересованностью их аппаратов в этом институте. Характерно, что интересы российского предпринимательства в МПК, как правило, представляли государственные монополии – РАО ЕЭС, РЖД, Газпром. Российская торгово-промышленная палата хоть и была представлена в двустороннем диалоге, но все же не инициировала сколько-нибудь значимые вопросы, а Российский союз промышленников и предпринимателей и вовсе игнорирует МПК, предпочитая многосторонний диалог в формате «круглого стола» бизнес-сообществ РФ и ЕС. Что касается малого и среднего предпринимательства, то, несмотря на неоднократные попытки Торгпредства РФ в Финляндии, ТПП РФ и ее финских партнеров привлечь внимание правительств двух стран к данному сектору экономики, приходится признать неудачу этих попыток. Даже, казалось бы, по таким актуальным направлениям, как инвестиционное и инновационное сотрудничество, МПК не смогла организовать систематический диалог потенциально заинтересованных партнеров. Заметим, что речь идет, по оценкам руководства Правительства и Министерства экономического развития РФ, об одной из наиболее активных МПК среди всех ныне существующих. Отдавая ей должное в успешном решении оперативных вопросов торгово-экономического сотрудничества, полагаем необходимым внести существенные изменения как в функции МПК, так и в ее структуру.

Во-первых, наша страна нуждается в среднесрочной стратегии внешнеэкономической деятельности (ВЭД) Российской Федерации на Севере Европы с учетом основных факторов, влияющих на выбор стратегических ориентиров по отношению к Финляндии. По нашему мнению, МПК можно было бы использовать как площадку для консультаций по гармонизации стратегических интересов России и Финляндии как на территории стран-соседей, так и в других странах и регионах Европы и мира.

Наши наблюдения показывают, что до последнего времени правительства РФ и Финляндии по разным причинам практически не принимали во внимание документы стратегического и экономического планирования друг друга. Еще хуже дело обстоит со взаимным знанием о корпоративных стратегиях российских и финских крупных фирм (пожалуй, за исключением сферы ТЭК). Что же касается малого и среднего бизне-



са, то в аспекте стратегического планирования ВЭД России он затрагивается лишь фрагментарно.

Успешная реализация целей и задач стратегии ВЭД РФ, в частности, по отношению к странам-соседям, настоятельно требует защиты и продвижения интересов малого и среднего предпринимательства, особенно инновационной направленности, включая функции поддержки экспорта, содействия привлечению инвестиций именно в этот сектор бизнеса.

МПК (не исключено, что в будущем МПК будет трансформировано в Деловой совет) видится нам в обозримой перспективе как единственно возможный институт для сближения государственных и корпоративных стратегий сопредельных государств, а также для учета в стратегировании ВЭД правительств ресурсов малого и среднего бизнеса.

Во-вторых, МПК представляется уникальным институтом, в рамках которого возможно осуществлять политико-дипломатическое лоббирование интересов российского предпринимательства на рынке Финляндии, как уже отмечалось ранее, весьма требовательном. Наши наблюдения за последние 15 лет показывают, что финские политики и дипломаты все эти годы действовали активнее и результативнее своих российских коллег. Во многом это объясняется сложившейся структурой двусторонней торговли. Диверсифицировать российский экспорт в такую страну, как Финляндия, без системного подхода к стратегированию ВЭД и последующего лоббирования и сопровождения кооперационных, инвестиционных и инновационных проектов и программ невозможно. А мотивации и умения для лоббирования на фоне отсутствия политической воли переломить сырьевую направленность экспорта страны не было.

На наш взгляд, целесообразно предусмотреть в правительственной стратегии ВЭД РФ систему мер по лоббированию интересов российского бизнеса с использованием различных методов экономической дипломатии (ЭД). В этом аспекте МПК принадлежит особая роль, так как этот институт функционирует на постоянной основе и уже по своему статусу предполагает активные действия сторон по наиболее значимым для них проектам.

В-третьих, институт МПК предполагает наличие четкого механизма межведомственной координации в сфере ВЭД. По нашему мнению, как с российской, так и с финской стороны действующий механизм несовершенен и во многом устарел. Заметим, что для финнов такой институт, как МПК, используется только по отношению к России. По заведенному много лет тому назад порядку МИД Финляндии выступает в качестве координатора сотрудничества с восточным соседом. Это же министерство координирует межправительственную группу по сотрудничеству сопредельных регионов, включая его экономическое направление. Однако финский МИД совершенно не затрагивает в своей деятельности проблемы прямых связей малого и среднего бизнеса.

С российской стороны положение дел с точки зрения координации ВЭД в формате МПК видится не менее проблематичным. С одной стороны, казалось бы, Минэкономразвития России как ведущий экономичес-

кий орган государственного управления осуществляет руководство российской частью МПК. Между тем в рамках своей компетенции в выработке и реализации внешнеэкономической политики участвуют МИД, Минрегион (координация приграничных связей), Минпромторг, Минсельхоз, Минтранс, Мининформсвязи, ФТС. По нашей оценке, сложившийся порядок координации государственной политики в сфере ВЭД является избыточно сложным и не соответствует требованиям времени. Для целей координации ВЭД вполне достаточно одного федерального министерства, ответственного за разработку внешнеэкономической стратегии – Минэкономразвития.

Что же касается участия отечественного бизнес-сообщества в осуществлении ВЭД на уровне МПК, то оно может быть определено как неоправданно скромное. Объективно российское предпринимательство, особенно малое и среднее, в настоящее время все еще слабо ассоциировано как в отраслевом (кластерном), так и в региональном разрезе по сравнению с финским.

Уже по одной этой причине россияне до сих пор были не готовы выработать согласованную позицию для МПК в защиту интересов среднего и малого бизнеса. Крупные предприниматели в России уже давно нашли для себя формы лоббирования своих интересов во властных структурах, что позволяет им находить каналы влияния помимо МПК.

По нашему убеждению, если мы хотим диверсифицировать внешнеэкономическую деятельность, прежде всего экспорт, необходимо в полной мере использовать возможности МПК для организации постоянного диалога ассоциированного малого и среднего бизнеса России и Финляндии с подключением соответствующих властных структур. Исходя из изложенного предлагаем новую структуру МПК. В предлагаемой структуре МПК не рекомендуем сохранять группы по инвестиционному и инновационному сотрудничеству, поскольку исходим из того, что любой проект в сфере ВЭД, претендующий на государственную поддержку, должен содержать признаки инновационной экономики. Не существует, на наш взгляд, достаточных оснований в рамках МПК вести диалог об инвестиционном климате и инвестициях в общем, без привязки к конкретным приоритетам в национальной экономической и региональной политике.

Примем во внимание, что параллельно с МПК функционирует Консультативный совет по иностранным инвестициям в России под руководством Председателя Правительства РФ. Однако этот институт при всей его значимости работает с низкой периодичностью заседаний и рассматривает только самые крупные проекты. Между тем МПК могла бы особое внимание уделить средним и малым зарубежным инвесторам, отстаивая их интересы в многочисленных согласующих и контролирурующих органах.

На наш взгляд, в формате двусторонних экономических отношений основное внимание властных структур должно быть обращено именно на средние и малые инвестиционные проекты, ориентированные на создание инновационных производств, развитие сферы услуг и формирование конкурентной среды



в месте вложения инвестиций. Преодоление свойственной нам гигантомании в инвестиционной сфере и создание благоприятной среды для относительно быстро реализуемых средних и малых проектов может стать одной из актуальных задач обновленной МПК.

Исходя из нашего анализа экономических связей субъектов Федерации и Финляндии, полагаем нецелесообразным дальнейшее сохранение межправительственной группы по сотрудничеству сопредельных регионов (МПП) и рабочих групп по сотрудничеству Финляндии с субъектами РФ (РГ). Практика показала, что существующая с 1992 года МПП в 2000-е годы функционирует все менее результативно, оставляя экономический аспект взаимодействия вне повестки дня. Как российские, так и финские приграничные региональные администрации, бизнес-сообщества не скрывают своего недовольства снижением уровня активности государственного координирования приграничных экономических связей. Важно создать условия для осуществления ГЧП в конкурентоспособных проектах и торговле, независимо от того, какой регион представляют те или иные предприниматели.

Итак, институт МПК проанализирован как механизм реализации внешнеэкономической стратегии Правительства РФ по отношению к Финляндии. МПК, которая сохранит свою актуальность по крайней мере на этапе переходного периода развития отечественной экономики, будет востребована бизнес-сообществами двух стран как российско-финляндское ГЧП, обслуживающее приоритетные направления развития национальных экономик. Вместе с тем ГЧП в реализации правительственной внешнеэкономической стратегии, по нашему мнению, будет использоваться в России также и на региональном уровне. Взаимодействие бизнес-сообщества с органами государственного управления субъектов Федерации, субъектов РФ между собой в конечном счете для успеха в сфере внешнеэкономического стратегирования имеет не меньшее значение, чем международное ГЧП в формате МПК. Более того, в совершенствовании межрегионального взаимодействия нам видится ключ к построению подлинного экономического федерализма в нашей стране.

Под межрегиональным экономическим взаимодействием подразумеваются совокупность прямых связей предприятий, финансово-кредитных организаций и других субъектов бизнес-сообщества, их кооперация в различных формах, совместные действия региональных правительств по стратегическому планированию социально-экономического развития территорий, по подготовке и реализации совместных проектов, в том числе и трансграничных.

Созданные в 1992 году как общественные организации, ассоциации экономического взаимодействия регионов были призваны координировать деятельность субъектов Федерации в отраслевом разрезе в масштабах макрорегиона. Территории, вошедшие в Ассоциацию «Северо-Запад», за исключением Кировской области, вошли в созданный в мае 2000 года Северо-Западный федеральный округ. И Ассоциация «Северо-Запад», и аппарат Полномочного представителя Президента РФ в СЗФО пытались координировать ВЭД субъектов Федерации, раз-

работав соответствующие проекты стратегий. Однако практически они оказались невостребованными, во-первых, из-за отсутствия национальной внешнеэкономической стратегии; во-вторых, сказалось нежелание администраций соседних регионов координировать между собой процесс стратегирования социально-экономического развития и ВЭД; в-третьих, до сих пор федеральный центр не определился с вопросом о делегировании полномочий по координации ВЭД в макрорегионы.

Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» не дает ответа на вопрос о месте и роли ассоциаций в сфере стратегирования и координации ВЭД. Между тем ассоциации могли бы функционировать как площадки для развития горизонтальных хозяйственных связей. На этапе становления экономического федерализма в России в ассоциациях с участием представителей бизнес-сообщества и научных организаций могут апробироваться новые идеи, законодательные инициативы как «сверху», так и «снизу», обсуждаться подходы к формированию таможенной, налоговой политики, международные программы, межрегиональные и трансграничные проекты, проекты создания особых экономических зон и, наконец, различные сценарии внешнеэкономической стратегии страны и макрорегиона.

Аппарат Полномочного представителя Президента РФ в СЗФО пытается в рамках имеющихся у него полномочий (а они, по нашему мнению, в части стратегирования и координации ВЭД крайне незначительны) вести диалог с администрациями регионов и представителями деловых кругов, не обладая механизмом воздействия на министерства и ведомства экономического блока Правительства РФ. Таким образом, своеобразная система трехуровневого экономического федерализма (субъект Федерации – округ – федеральный центр) не позволяет организовать в стране вовлечение в процесс внешнеэкономического стратегирования заинтересованных и компетентных представителей регионов и предпринимательства. Во многом по этой причине процесс разработки национальной стратегии ВЭД затянулся на годы.

Подводя итоги, полагаем возможным сделать следующие выводы.

Первое. В процесс внешнеэкономического стратегирования как на национальном уровне, так и на уровне макрорегиона уже в настоящее время вовлечены не только органы государственного управления, но и предпринимательские структуры. Участие последних в этом процессе в нашей стране можно оценить как весьма скромное.

Вместе с тем уже в 1990-е годы в ряде субъектов Федерации накоплен положительный опыт взаимодействия органов госуправления, бизнеса и научных организаций по подготовке региональных стратегических документов в сфере ВЭД. По всей видимости, пришло время консолидации действий региональных, федеральных властей, ассоциированного бизнеса и научной элиты для внешнеэкономического стратегирования в привязке к российскому макрорегиону и прилегающим к нему странам, в частнос-



ти к Финляндии. При этом в обозримой перспективе роль государства в этой сфере будет ведущей. Поэтому, на наш взгляд, Правительство РФ будет заинтересовано создать постоянно действующую площадку для комфортного диалога с бизнес-сообществом и научными организациями, делегировав соответствующие полномочия и финансирование организации, сходной по функциям с СОПСом. Не исключено, что такой площадкой будет Центр стратегических разработок с его филиалами в макрорегионах.

Второе. ГЧП должно стать основным механизмом реализации внешнеэкономической стратегии Правительства РФ, коренным образом преобразовав деятель-

ность института МПК. МПК, по сути, должна превратиться в систему двусторонних партнерств государств и бизнес-сообществ. В ряде случаев, если это будет целесообразно, двусторонние партнерства будут преобразованы в трехсторонние с участием Швеции.

Третье. Одним из самых крупных резервов наращивания объемов внешней торговли в Северной Европе являются прямые связи малого и среднего бизнеса. Организация сетей совместного предпринимательства, по всей вероятности, будет одной из самых действенных форм государственно-частного и муниципально-частного партнерств.