



Институт
Современного
Развития

«Партнерство для модернизации» Россия–ЕС: к проблеме реализации

ноябрь 2011

АВТОРЫ

Кулик Сергей Александрович, директор по проблемам международного развития Института современного развития

Юргенс Игорь Юрьевич, профессор, Председатель Правления Института современного развития

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
I. В ПРЕДДВЕРИИ ИНИЦИАТИВЫ: ЕВРОСОЮЗ В ПРИОРИТЕТАХ РОССИИ	9
II. ЗАПУСК ПАРТНЕРСТВА	1 7
III. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОВЕСТКИ ПАРТНЕРСТВА	2 6
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	3 7

Нам необходимо отрешиться от мысли о какой бы то ни было солидарности с европейскими интересами, о какой бы то ни было связи с той или другой политической комбинацией европейских держав и прежде всего приобрести совершенную свободу действий, полную возможность соединиться с каждым европейским государством под единственным условием, чтобы такой союз был нам выгоден, нимало не взирая на то, какой политический принцип представляет собою в данное время то или иное государство.

Николай Яковлевич Данилевский, 1869 г.

Пусть русские, быстро слившиеся с Европой, или, лучше, вдохнув ее в себя, оставят одни элементы, им свойственные, и переработают их в свое собственное.

Александр Иванович Герцен, 1833 г.

Что хорошо для людей вообще, то не может быть дурно для русских.

Александр Иванович Тургенев, 1830 г.

Чем больше Россия интегрирована в мировую экономику и глобальные процессы управления ей, тем более независимой она становится. Именно институциональная перезагрузка глобальной экономики, реформа международных экономических и финансовых организаций, мировой валютной системы и составляет смысл происходящих в мире перемен. Быть вне этой системы – быть маргиналом. Поэтому вступление России в ВТО, затем в ОЭСР, создание и успешное функционирование «Партнерства для модернизации» с Европейским союзом безусловно укрепляют нашу страну.

ВВЕДЕНИЕ

О формировании совместной инициативы России и Европейского союза «Партнерство для модернизации» впервые было объявлено во время саммита Россия–ЕС в Стокгольме в ноябре 2009 г. На саммите Россия–ЕС в Ростове-на-Дону в конце мая – начале июня 2010 г. был официально дан ее старт, подписано Совместное заявление по «Партнерству для модернизации».

Хотя заявление и по форме, и содержанию – продукт компромисса и предмет критики, в том числе за относительно расплывчатый характер, оно является официальным вектором программы, дающим общие представления о видении направлений сотрудничества. К последним были отнесены: расширение возможностей для инвестирования в ключевые отрасли, стимулирующие рост и инновации, создание благоприятных условий для малых и средних предприятий; содействие выравниванию технических регламентов и стандартов, а также высокому уровню защиты прав интеллектуальной собственности; транспорт; содействие развитию устойчивой низкоуглеродной экономики и энергоэффективности; укрепление сотрудничества в сферах инноваций, исследований и развития, а также космоса; обеспечение сбалансированного развития через принятие мер в ответ на региональные и социальные последствия экономической реструктуризации; обеспечение эффективного функционирования судебной системы и усиление борьбы против коррупции; содействие развитию связей между людьми; укрепление диалога с гражданским обществом для поощрения участия людей и бизнеса.

Таким образом, в официальный «пакет» направлений взаимодействия по модернизации были включены различные сферы возможного сотрудничества – начиная от экономических и инновационных и кончая социальными и правовыми. Это означало намерение сторон рассматривать их во взаимосвязи. Но, как оказалось, с разными приоритетами по согласованным в списке сферам.

В заявлении также указывалось, что этот список не является исчерпывающим и по мере необходимости в него могут добавляться другие сферы сотрудничества. Оно оставляло «свободу для маневра» для привнесения новых приоритетов и проектов.

Тем не менее, список делал больший акцент на сотрудничество в технологической, инновационной, торгово-экономической сферах. Среди них главный российский приоритет в Партнерстве, по заявлению нашего президента на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России в июне 2010 г., это «именно сотрудничество в сфере высоких технологий».

В Совместном заявлении фактически обозначены три уровня взаимодействия между Россией и ЕС, прямо или косвенно относящиеся и влияющие на «Партнерство для модернизации» (далее – ПМ). Во-первых,

совместная работа в поиске ответа на общие вызовы «на основе сбалансированного и ориентированного подхода, опирающегося на демократию и верховенство закона как на национальном, так и на международном уровне». Фундаментом для достижения этих целей призвано служить «новое соглашение Россия–ЕС». Последнее, добавим, ориентируется на договоренности и принципы по всему комплексу нашего взаимодействия – начиная от безопасности и кончая образованием и культурой.

Во-вторых, ПМ будет основываться на результатах, достигнутых при развитии четырех Общих пространств Россия–ЕС, которые по отдельности также затрагивают весь спектр наших отношений. Это Общее экономическое пространство, Общее пространство свободы, безопасности и правосудия, Общее пространство внешней безопасности и Общее пространство науки, образования и культуры. По каждому из них приняты и реализуются «дорожные карты», которые в различной степени затрагивают планы ПМ.

Наконец, основным механизмом реализации Партнерства предусмотрены отраслевые диалоги. В рамках Общего экономического пространства создана разветвленная сеть экспертных рабочих органов отраслевых диалогов, которая обеспечивает прямой контакт специалистов по прикладным и конкретным вопросам. Эти диалоги непосредственно вовлечены в работу по ПМ.

Программу «Партнерство для модернизации» Россия – Европейский союз можно оценивать как важный и, вероятно, знаковый проект, который призван стимулировать и процесс вывода наших отношений на качественно новый уровень. Особенно в условиях, когда эти отношения еще носят преимущественно инерционный характер, со стабильной динамикой торгово-экономических и политических связей, но без серьезных подвижек, которые бы свидетельствовали о переходе к давно заявленному «реальному стратегическому партнерству». В такой ситуации роль стимулятора, даже в качестве «проводника политической воли» руководства сторон, весьма сложна.

Пожалуй, в наших отношениях по заявленному содержанию и масштабам аналогичной программы не было. У некоторых экспертов ПМ вызывает настороженные ассоциации с завершившейся программой технического содействия ТАСИС. Но она была весьма узкой – тем более, запущенная в иной ситуации 1990-х гг. и с иными целями и задачами.

Более того, Россия и, в меньшей степени, Брюссель выразили интерес в основном не к декларативным и традиционно заявляемым долговременным ориентирам, а к выполнению или запуску конкретных проектов в рамках Партнерства уже в течение ближайшего периода. В свою очередь, по сравнению с другими направлениями сотрудничества и ранее принятыми «дорожными картами», она более жестко привязана к поставленным и более

конкретным задачам «модернизации» России – прежде всего в экономической и технологической сферах.

К сожалению, несмотря на значение и место программы в российской политике, комплексный анализ вопросов ПМ все еще четко не просматривается в повестке дня экспертных сообществ. Вопросы общего плана, касающиеся взаимодействия между Москвой и Брюсселем, активно обсуждаются, но без достаточной прикладной увязки с проблематикой Партнерства. Это характерно не только для отечественных специалистов.

После выдвижения инициативы на международных экспертных площадках основное внимание уделялось ее состыковке с тематикой развития программы «Восточного партнерства» ЕС, в которой упор делается на гуманитарно-правовой составляющей. Но попытки содержательного сопряжения этих существенно отличающихся проектов успехом не увенчались.

В самом Евросоюзе дискуссии по поводу Партнерства в основном ориентируются на вопросы верховенства закона, развития демократических институтов и др. При всей их важности сохраняется очевидный дисбаланс в экспертных усилиях для всесторонней оценки и перспектив инициативы не в пользу ее экономических и технологических составляющих.

К тому же внимание специалистов в России и других европейских странах к инициативе заслонили действительно актуальные проблемы экономической ситуации в ЕС, судьбы европейских социальных моделей, трудности процесса модернизации в России и др. В целом, очевиден дефицит «интеллектуальной подпитки» для эффективности проведения программы для заинтересованных официальных структур в Москве и Брюсселе.

В то же время в России заметна активизация соответствующих министерств и ведомств как в работе с партнерами из Брюсселя и отдельных стран-членов ЕС, так и в попытках разработать общее видение и приоритеты программы, конкретные рекомендации. Очевидна асимметрия между усилиями, которые прилагаются в этой сфере профессионалами из госструктур и экспертным сообществом.

Еще одна из ее причин – дефицит материалов, непосредственно касающихся хода диалога по ПМ. В этой связи представляется полезным решение на последнем саммите в июне 2011 г. о создании интернет-ресурса «Партнерство для модернизации Россия–ЕС».

Данный доклад оставляет за скобками важнейшие для оценки ПМ вопросы, затрагивающие процесс внутренней модернизации России, его влияния на отношения с зарубежными партнерами и их заинтересованность в сотрудничестве. Этим вопросам ИНСОР постоянно уделяет первостепенное внимание и, хочется верить, достаточно глубоко их проанализировал в своих работах.

В нем акцент делается на многостороннем сотрудничестве по линии Москва–Брюссель, а не на двусторонних отношениях, налаживаемых в рамках модернизационных партнерств с отдельными странами-членами Евросоюза. Сложности на многостороннем треке представляются более значительными; они оказывают серьезное и прямое влияние на развитие двусторонних партнерств. Поэтому внимание обращено на некоторые актуальные, по мнению авторов, проблемы и задачи многостороннего взаимодействия.

I. В ПРЕДДВЕРИИ ИНИЦИАТИВЫ: ЕВРОСОЮЗ В ПРИОРИТЕТАХ РОССИИ

По сравнению с Европейским союзом, российская сторона оказалась явно более подготовленной в концептуальном плане к моменту запуска программы «Партнерство для модернизации». Для Брюсселя, в свою очередь, вписывание инициативы в довольно размытый концептуальный багаж отношений с Россией оказалось весьма затруднительной задачей. Такая асимметрия не могла не влиять даже на процесс формирования партнерства.

К началу президентства Д.А. Медведева среди политиков и экспертов с обеих сторон доминировало мнение о кризисе доверия между Россией и Евросоюзом. Он увязывался в первую очередь с отсутствием четкого видения стратегии развития отношений, согласованного понимания нами и Евросоюзом общих долговременных интересов в меняющемся мире и др. В экономической сфере это было обусловлено неспособностью или неготовностью сформулировать конкретные цели и задачи стратегического партнерства, очевидным разрывом между объявляемыми планами и результатами взаимодействия.

В это время обеими сторонами обсуждались рамки и содержание нового базового соглашения (НБС) на замену устаревшему Соглашению о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Тем не менее, усматривалось логичным сделать определенную «паузу для размышлений», для комплексного анализа моделей и философии будущего наших отношений, совместного аудита опыта сотрудничества и нормативно-правовой специфики обеих сторон. И одновременно – активизировать диалоги в отдельных секторах экономики, образования и науки, а также сотрудничество с отдельными странами Евросоюза, в большей мере заинтересованными в конструктивных связях с Россией.

Такие настроения касались прежде всего многосторонних отношений – по линии Москва–Брюссель. На уровне двусторонних отношений – с рядом членов Европейского союза – степень взаимодействия и результативность были и остаются гораздо выше.

Анализируя возможности развития сотрудничества с ЕС, нельзя забывать о его двойственной природе. Евросоюз – наднациональное образование и одновременно группа государств. Это может способствовать усилению переговорных позиций Брюсселя, который имеет повод ссылаться на требования отдельных членов по трудным проблемам. Но и члены ЕС могут использовать Брюссель для игры на противоречиях внутри Евросоюза.

В сфере экономических отношений существование этих двух сегментов – многостороннего (общие отношения с Россией со своими компетенциями, особенно по вопросам доступа на рынки и гармонизации правовой среды) и двустороннего (прежде всего по конкретным проектам) – оказывает самое серьезное влияние на формирование и реализацию любых масштабных

инициатив. Оно во многом объясняет предпочтение Брюсселя использовать различные «технические придирки» при обсуждении более важных и масштабных вопросов, что вызывает законное раздражение Москвы.

Двойственная природа Евросоюза крайне затрудняет формирование общих концептуальных и, главное, не декларативных, а конструктивных подходов к отношениям с Россией. На этом пути нашей стране в определенном смысле легче разрабатывать более системные концептуальные позиции с увязкой с конкретными собственными интересами.

Напомним, что еще в 2006 г. на этапе обсуждений параметров НБС российская сторона первой предложила своим партнерам его относительно четкое видение. Но начатые впоследствии переговоры до сих пор сталкиваются с заметными трудностями, в том числе из-за разногласий между странами-членами Евросоюза.

Несмотря на настроения сделать «паузу», Москва сыграла на опережение с учетом новых задач и интересов. У российской стороны инициатива по ПМ уже опиралась на определенную базу, включавшую в себя более или менее последовательное видение всего комплекса развития отношений с ЕС на перспективу. В этом комплексе нашла свое ведущее место задача взаимодействия для модернизации России.

Цели и задачи ПМ, как они видятся руководством страны, соответствовали приоритетам Кремля, зафиксированными в базовых документах еще начального периода президентства Д.А. Медведева. К таким документам относится прежде всего «Концепция внешней политики Российской Федерации», утвержденная Президентом России в июле 2008 г.

В отличие от предыдущего документа от 2000 г., в новой Концепции среди главных внешнеполитических целей, включая создание благоприятных внешних условий, внимание обращено на «модернизацию России, перевод ее экономики на инновационный путь развития». И далее – на укрепление «правового государства и демократических институтов, реализацию прав и свобод человека и, как следствие, обеспечение конкурентоспособности страны в глобализирующемся мире».

Главный внешнеполитический документ на сей раз подчеркивает, что именно такая *совокупность политических, экономических и правовых процессов модернизации является условием для «обеспечения конкурентоспособности» нашей страны в мире.*

В Концепции и в последующих документах и заявлениях руководства страны заметный акцент стал делаться на *возрастание роли внешнеэкономической политики* в общих внешнеполитических усилиях государства. Внешняя политика постепенно должна превратиться в важный инструмент модернизации России, который будет оказывать все более существенное влияние на внутреннее развитие.

Уже в первом послании Федеральному Собранию в ноябре 2008 г. в качестве одной из шести задач, на которых следовало бы сосредоточиться на внешней арене, президентом была обозначена «активизация внешнеэкономической политики». В следующем послании отмечено, что «на особом контроле должна быть дипломатическая работа в интересах экономики страны, именно экономики». А в послании 2010 г. «экономика» сменилась «модернизацией»: необходимо «наращивать экономическую дипломатию, прямо соотнося ее результаты с практической отдачей для модернизации, прежде всего для модернизации».

Увязка экономической дипломатии с модернизацией была, в свою очередь, зафиксирована в планах образования *модернизационных альянсов*, или партнерств.

Постепенно список таких желаемых альянсов расширялся, включая все новые регионы и комбинации возможных участников. Но в нем лидирующее место занял Европейский союз – причем с очевидным отрывом по количеству возможных направлений сотрудничества. Более того, в отличие от других потенциальных партнерств, модернизационный альянс с ЕС вписывался в более широкие рамки взаимодействия. Речь шла об ориентации не просто на отдельные «модернизационные» проекты и направления, а на более продвинутый характер партнерства, затрагивающий политические, гуманитарные и правовые сферы. Не следует забывать, что ЕС – единственный международный партнер, с которым Россия заключила масштабное соглашение торгово-политического характера (СПС).

В прикладном плане формирование модернизационных альянсов, как это постулировалось российским руководством, должно ориентироваться на пять приоритетов технологической модернизации страны. К ним отнесены:

- превращение России в одну из лидирующих стран по эффективности производства, транспортировки и использования энергии, по разработке и внедрению на рынки новых видов топлива;
- сохранение и вывод на новый качественный уровень ядерных технологий;
- совершенствование информационных технологий и получение серьезного влияния на процессы развития глобальных общедоступных информационных сетей с использованием в том числе суперкомпьютеров;
- обеспечение собственной наземной и космической инфраструктурой передачи всех видов информации;
- занятие передовых позиций в производстве отдельных видов медицинского оборудования, сверхсовременных средств диагностики, медикаментов для лечения вирусных, сердечно-сосудистых, онкологических и неврологических заболеваний.

В Концепции была поставлена конкретная задача *развития всего комплекса отношений с ЕС*. В ее рамках базовым ориентиром обозначено «согласование с Европейским союзом Договора о стратегическом партнерстве, устанавливающего особые, максимально продвинутое формы равноправного и взаимовыгодного сотрудничества с Европейским союзом во всех областях с перспективой выхода на безвизовый режим». С учетом того, что к этому времени закончилось десятилетнее действие СПС, задача его замены на более качественный документ была и остается крайне актуальной.

Заметим, что новый документ был охарактеризован в Концепции как договор, а не соглашение – несмотря на то, что накануне ее принятия на саммите Россия–ЕС в Ханты-Мансийске было подписано совместное заявление о начале переговоров по разработке «соглашения» для замены СПС. В результате предшествовавших этому заявлению обсуждений между сторонами выявились серьезные разногласия по характеру и содержанию будущего базового документа.

Следует напомнить, что через три дня после принятия Концепции Д.А. Медведев на совещании послов и постоянных представителей России за рубежом в МИДе России подчеркнул важность сотрудничества с ЕС на пути создания «Большой Европы». По его мнению, «несущей опорой» Большой Европы без разделительных линий могло бы стать стратегическое партнерство между Россией и Европейским союзом, которое включало бы «интенсивное экономическое взаимопроникновение на основе согласованных «правил игры», в том числе «в топливно-энергетической сфере и высокотехнологичной сфере». Одно из требований на этом пути – наличие не только «доброй воли», но и «работающих экономических механизмов». Последнее замечание, как показало время, было весьма справедливым.

До этого выступления Россия предпринимала самые активные усилия по «взаимопроникновению», но преимущественно в топливно-энергетической сфере – причем без значительных успехов. Добавление высоких технологий, весьма чувствительной сферы, ставило иные проблемы и задачи – потенциально более высокого и сложного порядка. К тому же на энергетическом треке имелся достаточный диалоговый опыт.

По поручению Президента России после ноябрьского саммита в Стокгольме Минэкономразвития «совместно с МИД, Минпромторгом, Минобрнауки и другими заинтересованными ведомствами» следовало выработать предложения по конкретизации инициативы ПМ. Таким образом, Минэкономразвития стало головной структурой для сведения воедино позиций и предложений.

В этой связи стоит кратко рассмотреть концептуальное видение и *конкретные задачи внешнеэкономической политики России*, сформулированные Минэкономразвития. Это поможет прояснить, как

«Партнерство для модернизации» с ЕС вписывается в общий внешнеэкономический курс.

В конце 2008 г. из недр министерства вышла «Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 года». Ее целесообразность объяснялась возникновением качественно новой ситуации для России из-за системных изменений в мировой экономике и внешнеэкономических позициях России, а также потребностью в переходе российской экономики на инновационный путь развития.

В развитие тезиса о конкурентоспособности в глобальной экономике на первое место поставлена задача специализации на производстве высокотехнологичной продукции и товаров с высокой степенью переработки и предоставлении интеллектуальных услуг. На фоне признания сохранения экспортно-сырьевой модели такая задача и ее место в приоритетах выглядели весьма амбициозно. Тем более с учетом поставленных в ее рамках установок.

Эти установки состояли в:

- создании механизма поддержки экспорта высокотехнологической продукции, включая содействие проведению НИОКР, гармонизации национальных и международных стандартов, сертификации и созданию сети послепродажного обслуживания;
- расширении поставок высокотехнологической продукции на мировой рынок и закреплении российских компаний в соответствующих сегментах рынка, обеспечении организационно-финансовой поддержки экспорта этих товаров и услуг;
- выстраивании трансграничных производственных цепочек и производственно-технологической кооперации в области высоких технологий, формировании альянсов с ведущими мировыми компаниями и содействие переносу высокотехнологических производств в Россию;
- инициировании и координировании Россией международных кооперационных проектов;
- содействии привлечению недостающих компетенций и технологий через систему международного научно-технологического сотрудничества.

Они в той или иной степени позже оказались непосредственно увязаны с программой ПМ. Ее касались и некоторые направления второй по значению задачи – содействия экспорту и достижению глобальной конкурентоспособности обрабатывающих отраслей, АПК и сферы услуг. Речь идет о создании в России производства конечной продукции с иностранным участием, а также о привлечении передовых иностранных технологий и иностранных инвестиций в обрабатывающие отрасли для их технологической модернизации и повышения конкурентоспособности.

Третье направление, которое также коснется ПМ, – интеграция России в глобальную транспортную систему через создание современной инфраструктуры и развитие мультимодальных транспортных коридоров.

Важнейшим рынком товаров и услуг и главным источником иностранных инвестиций в экономику России, а также объектом зарубежных инвестиций, по мнению авторов Стратегии, останутся страны Европы. Цель России в отношениях с этими странами – выстраивание стратегического партнерства на основе научного, технологического, промышленного, транспортного и энергетического сотрудничества. В свою очередь, в рамках этого партнерства должно быть обеспечено привлечение инвестиционного, технологического потенциала и управленческого опыта из европейских стран для создания инновационной экономики России.

Впоследствии это положение, относящееся не только к членам Евросоюза, будет принято к реализации. Двусторонние соглашения о партнерстве для модернизации ныне заключены или планируются к подписанию почти со всеми странами континента. Но подавляющая их часть, естественно, приходится на ЕС.

Поэтому применительно именно к государствам Евросоюза и предложены более конкретные ориентиры: доступ к европейским технологиям и компетенциям; сотрудничество в области исследований и разработок при обеспечении российского участия в доходах от их использования; стратегическое партнерство в сфере энергетики; развитие сотрудничества в области транспорта, включая совместное формирование международных транспортных коридоров; устранение барьеров для доступа российских товаров и услуг на европейские рынки. При этом в рамках двустороннего сотрудничества в сфере высоких технологий особое внимание было обращено на Германию, Францию и Италию.

Представляет интерес сравнительная оценка места и роли других регионов мира. Технологическое сотрудничество фигурировало в отношениях с США (освоение передовых технологий и бизнес-компетенций, обеспечение доступа к американским технологиям и компетенциям), с Китаем (расширение взаимодействия в НИОКР и образовании), с Индией (совместная разработка технологий в отдельных областях), с Японией (кооперация в машиностроении, нано-и биотехнологиях и других сферах, где Япония является мировым лидером), а также с Южной Кореей (источник крупных капиталовложений в экономику России и поставщик на российский рынок современной техники и технологий). Упоминались даже страны Латинской и Центральной Америки.

Этим регионам и странам уделялось явно меньше внимания – как по спискам отдельных направлений сотрудничества, так и по широте и масштабам взаимодействия. Минэкономразвития подтвердило акценты, зафиксированные в Концепции внешней политики и соответствующих заявлениях Президента России, – но на более прикладном уровне.

В целом, к моменту выдвижения инициативы «Партнерства для модернизации» уже более-менее просматривались, во-первых, приоритет экономической и, особенно, технологической сферы, во-вторых, основной адресат – Евросоюз, в-третьих, место и роль программы во внешнеполитической и внешнеэкономической повестке дня.

Накануне саммита Россия–ЕС в ноябре 2008 г. и до принятия Стратегии Минэкономразвития ИНСОР направил руководству страны обширный доклад с анализом и рекомендациями по укреплению сотрудничества с Евросоюзом. В декабре того же года доклад «Россия–Европейский союз: к новому качеству отношений» был опубликован.

Институт предложил свою повестку целей и задач стратегического партнерства.

Во внешнеэкономической сфере поставлены три цели:

- создание совместного энергетического пространства с устойчивыми внутренними связями, с гарантиями энергетической безопасности, высоким уровнем энергоэффективности и экологической безопасности, взаимным проникновением капиталов и возможностями для расширения деятельности на третьи страны;
- создание общего рынка транспортных услуг, интегрированного в глобальную транспортную систему;
- совместные разработка и обеспечение продаж в глобальном масштабе технологий, продукции и услуг в наиболее передовых секторах экономики (авиация, атомная энергетика, информационно-коммуникационные, нанотехнологии и др.).

По каждой цели сформулированы ключевые задачи. В высокотехнологичных областях обратим внимание на следующие:

- решение проблем устранения технических барьеров в торговле, что обуславливает необходимость совместных усилий по созданию центров сертификации, испытательных лабораторий, заключения соглашений о взаимном признании соответствия, а в дальнейшем – гармонизации самих норм;
- преодоление дискриминационных барьеров для доступа на рынки, совместного применения современных обучающих технологий;
- создание с российским участием центров компетенции, научно-производственных комплексов (кластеров) при равноправном российском участии в разработке «прорывных» продуктов и при гарантиях эквивалентных прав на результаты разработок и их внедрения.

В этой связи было подчеркнуто, что «важным элементом договоренностей в этой области могла бы стать совместная

коммерциализация высокотехнологичных продуктов, в том числе на рынках третьих стран. Стороны должны будут способствовать вовлечению в сотрудничество наиболее передовых в своей области, обладающих транснациональным капиталом компаний, но вместе с тем стимулировать участие среднего и малого бизнеса (например, через систему бизнес-инкубаторов, венчурных фондов, иных применяемых ими стимулирующих инструментов)».

Отметим, что последнее направление работы – с малым и средним бизнесом в высокотехнологической сфере – представляется важным добавлением к официальным стратегиям. В ПМ оно было поставлено на одно из центральных мест.

Вместе с тем, как подчеркивалось в докладе, формирование действенного стратегического партнерства, затрагивающего экономическую и технологическую сферы, может столкнуться с серьезными препятствиями. Помимо, например, трудностей в ряде областей, непосредственно касающихся ПМ («подвешивание» диалога Москва–Брюссель по НБС, проблемы вступления России в ВТО и др.), отмечалась склонность Брюсселя «политизировать отдельные технические вопросы отношений». Такие препятствия, как выяснилось, уже в процессе формирования повестки Партнерства не могли не отразиться на ходе программы.

Указанные выше официальные сигналы, направленные вовне, восприняты ЕС как относительно системные и претендующие на внятный концептуальный подход – в отличие от оценок российской позиции по перспективам отношений с Евросоюзом в предшествующий период. Они рассматриваются как *формулирование задач «модернизации сверху» на внешней арене.*

Вместе с тем, в конкретном анализе ПМ отмечается недостаточная проработанность одного из важнейших для Партнерства направлений – концепции инновационного развития. Недавняя публикация проекта Минэкономразвития «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», хоть и с некоторым опозданием, позволяет устранить данный «пробел». Во всяком случае, для должного обсуждения и анализа применительно к Партнерству и роли Евросоюза.

Однако появление более четких общих ориентиров во внешнеэкономической политике дало дополнительный повод в дискуссиях по проблематике ПМ для их увязки с «неопределенностями» планов модернизации в самой России. Это представляется актуальным вызовом в диалоге по Партнерству.

II. ЗАПУСК ПАРТНЕРСТВА

При выдвижении инициативы на стокгольмском саммите российская сторона особо подчеркивала, что рассматривает ее как важный *инструмент равноправного взаимодействия*, как «улицу с двусторонним движением». Принцип равноправия аргументировался прежде всего тезисом, согласно которому нынешняя ситуация и перспективы ее развития в мире требуют мощного совместного научно-технологического и инновационного рывка «Большой Европы». Партнерство позволит решать двуединую задачу – обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие всех сторон «Большой Европы» и укреплять их позиции в глобальной конкуренции. Против этого руководство ЕС не стало возражать.

Но важно определиться, как и по каким направлениям укреплять совместно свои позиции в мире. Из этого вполне логично вытекало при выдвижении инициативы российское предложение проанализировать свои стратегии экономического развития и найти «точки соприкосновения». Конкретно речь шла о нашей «Стратегии–2020» и тогда еще формировавшейся стратегии ЕС «Европа 2020», принятой в 2010 г.

В силу ряда обстоятельств плодотворного диалога не получилось. Тем не менее, поиски «синергии» могли бы быть полезными.

Как известно, Европейский союз – важнейший торгово-экономический партнер России. Однако в структуре российского экспорта более 80% приходится на сырую нефть, нефтепродукты, природный газ, уголь, необработанный никель, полуфабрикаты из железа или нелегированной стали. В структуре импорта из ЕС около половины – машины, оборудование и транспортные средства, более 20% – продукция химической промышленности и более 10% – продовольствие и сельскохозяйственное сырье.

При этом в общемировой структуре импорта Евросоюза на минеральное сырье и топливно-энергетические товары приходится чуть более четверти закупок, преобладает же промышленная продукция (60%). Более 80% экспорта – это поставки также промышленной продукции.

Что касается инвестиционного сотрудничества, то накопленные инвестиции из ЕС преимущественно идут в обрабатывающие производства, оптовую и розничную торговлю, транспорт и связь. Львиная доля российских инвестиций в Евросоюз (на него приходится 60%) сконцентрирована в оптовой торговле и ремонте автотранспорта и бытовых изделий, а также в обрабатывающих производствах.

Структура оборота свидетельствует о значительном дисбалансе в обмене технологичными товарами, особенно высокотехнологичными, в пользу Евросоюза. И вместе с тем – о приоритетной роли ЕС в поставках для России и о его потенциале для модернизации российской экономики. На дискуссионных площадках западными экономистами выражается мнение,

что *Евросоюз как источник технологий уже является положительным фактором модернизации нашей экономики, а существующие отношения в технологической сфере фактически представляют собой своего рода «модернизацию снизу».*

Естественно, что в работе Партнерства нужно учитывать переживаемые Евросоюзом известные экономические и финансовые трудности, которые не могут не сказываться на нашем взаимодействии, в том числе в инвестиционной сфере. Но вместе с тем, после спада в 2009 г. компании из ЕС стали увеличивать инвестиции в НИОКР. При этом такое изменение может оцениваться как длительный тренд.

Традиционный дисбаланс в структуре взаимодействия и особый интерес России к сотрудничеству по высокотехнологичным продуктам не могут не влиять на процесс формирования и реализации ПМ. Тем более, если учитывать не только фактор конкуренции между сторонами, но и приверженность партнера некоторым базовым принципам внешнеэкономической политики.

С базовыми принципами внешнеэкономической стратегии Евросоюза для России связаны весьма значительные проблемы. Для судьбы программы одну из сложностей представляет принцип «политической обусловленности», сформулированный Евросоюзом еще в 1990-х гг. Он подразумевает запрос к контрагентам на предмет уважения демократии, прав человека и верховенства закона в рамках внешнеэкономической политики в отношении Евросоюза. Этот принцип до сих пор имеет большое значение для ЕС. На многостороннем уровне, в отличие от двустороннего взаимодействия с некоторыми государствами, он является «священной коровой». Это нужно учитывать российской стороне – без излишней настороженности в отношении тех или иных переговорных позиций Европейской Комиссии.

Более того, в русле этого принципа Брюсселем были разработаны количественные и качественные параметры для оценки выполнения соответствующих требований со стороны партнеров. При определенной правомерности такого запроса по ряду направлений, включая обеспечение интересов инвесторов и бизнеса, он вызывает недовольство целого ряда государств (не только России) и тем самым тормозит развитие внешнеэкономических связей Евросоюза.

Базовым инструментом, который рассматривается многими партнерами как средство продвижения политических интересов Евросоюза в рамках внешнеэкономического курса, стал принцип *«правовой гармонизации»*. Речь идет в том числе о стремлении распространить правила регулирования в Евросоюзе на страны-партнеры для обеспечения более понятных и предсказуемых условий ведения бизнеса. Положения данного принципа касательно гармонизации и правового сближения были включены в ряд соглашений с партнерами, не входящими в ЕС.

В свою очередь, эти положения были усилены *«принципом взаимности»*. Он постулировал в качестве аргумента для ограничения экспорта товаров и инвестиций из этих стран в Евросоюз несоответствие регулирования рынка в этих странах принятым в Евросоюзе стандартам. *«Принцип взаимности»* фактически нацелен на роль эффективного инструмента для гармонизации стандартов и законодательства ведущих внешнеэкономических контрагентов ЕС со стандартами и законодательством Союза.

Этот принцип продолжает вызывать настороженную оценку, рассматриваясь как инструмент с *«нулевой суммой»*, направленный на ограничительные меры для партнеров и преимущества для ЕС. Он стал определенным раздражителем и в отношениях с Россией.

Проблема для переговорного процесса в том числе по *«Партнерству для модернизации»* заключается в том, *чтобы соблюдение этих принципов со стороны Брюсселя было более гибким и избирательным. Для решения требуются как более взвешенный ее учет при формировании наших предложений на многостороннем треке, так и использование рычагов двустороннего взаимодействия.*

При этом не следует слишком полагаться на существующее у нас мнение о том, что такая приверженность ЕС может значительно измениться без *«излишних усилий»* России. Оно опирается на серьезные экономические трудности Евросоюза и возможности самым активным образом использовать двусторонние отношения – тем более, что отдельные страны Евросоюза готовы обеспечивать реализацию конкретных проектов без различных увязок, особенно политизированных.

Многие вопросы, которые касаются двусторонних отношений, включая инвестиционное и технологическое сотрудничество, находятся в компетенции Брюсселя. Последний к тому же для изменения позиции по определенным базовым принципам должен опираться на согласие подавляющего большинство стран-членов, а по ряду вопросов – на консенсус. А некоторые из этих стран на российском треке эти принципы считают приоритетными.

Не случайно, что уже в первом, неофициальном документе ЕС *«Пища для размышлений»*: 10 пунктов *«Партнерства для модернизации»* за февраль 2010 г. в качестве ключевых задач на первом месте стояло *«укрепление верховенства закона»*. А затем следовали: увеличение прямых зарубежных инвестиций; присоединение к глобальной экономике и укрепление торговли; дальнейшая интеграция наших рынков; создание диверсифицированной, конкурентоспособной и *«более зеленой»* экономики; укрепление сотрудничества в области науки и исследований; сбалансированное развитие; укрепление контактов между людьми; укрепление диалога с гражданским обществом; обеспечение надлежащего совместного финансирования *Партнерства для модернизации*.

Следует отметить, что Брюссель, как и Москва, тоже ориентировался на быстрое продвижение программы. В документе было отмечено, что партнерство нацелено на достижение первых результатов уже в текущем году.

Российская сторона вполне могла посчитать, что данный документ является компромиссом между сторонниками инициативы как программы соединения научно-технических потенциалов для совместного экономического прорыва в конкурентном мире и сторонниками использования программы как дополнительного рычага политического давления на Россию. При этом к последним относили преимущественно приверженцев модели «сначала внутривнутриполитическая модернизация страны – затем широкое сотрудничество».

На фоне таких настроений велась подготовка ответа – не на отсутствовавшие конкретные предложения, а на список ранжированных направлений Евросоюза. На этот крайне общий документ Минэкономразвития предложило свой вариант – с конкретикой, но с явно отличающимися приоритетами.

Он включал пять направлений (с поднаправлениями): стимулирование взаимных инвестиций в технологической и инновационной сферах; развитие торговли и дальнейшая интеграция рынков; укрепление сотрудничества в области науки и исследований; укрепление правовой среды, совершенствование инвестиционного и социального климата; укрепление контактов между людьми и диалога с бизнес-сообществом.

Ответ Брюсселя на российский проект Меморандума заключался в том, что наши предложения в целом оказались созвучными его представлениям о формировании Партнерства. В то же время Еврокомиссия настаивала на том, чтобы положения о верховенстве закона, правах человека и демократии оставались приоритетными. В качестве компромисса было предложено ограничиться принятием на предстоящем саммите не Меморандума, а краткого Совместного заявления по Партнерству.

На дискуссионных площадках западные эксперты оценивали документ как официальную поддержку со стороны ЕС «модернизации сверху» – поддержку более масштабных планов проводимой руководством России модернизации страны. Однако, *само Совместное заявление и предпочтение Брюсселя гуманитарно-правовым сферам Партнерства вызвали критическую реакцию даже у части российских сторонников качественного улучшения отношений с ЕС.* Поэтому заслуживают внимания их некоторые логические построения.

На основе анализа Совместного заявления известный специалист М.Энтин дает свою оценку содержательности «Партнерства для модернизации». Оно разделено на две части. Вопросы экономики, инноваций, технологий, исследований в рамках Партнерства развернуты в сторону взаимовыгодного сотрудничества. А в том, что касается права,

политического устройства и судебной системы, получателем содействия, исходя не из буквы, а духа документа, прямо обозначена Российская Федерация. Евросоюз, в свою очередь, в скрытой форме провозглашается «эталон», «источником нормативного заимствования, примером для подражания». А это как раз то, чего Москве так хотелось бы избежать.

По мнению М.Энтина, и «в концепцию «Партнерства для модернизации» Брюссель всеми правдами и неправдами проталкивает идеологию европейской политики соседства и Восточного партнерства, которую российское руководство в последние годы безусловно отвергало». Россией действительно объективно востребованы задачи совершенствования российского законодательства, реформ правоприменительных и правоохранительных органов и правоприменительной практики и их сближения со стандартами ЕС. Но навязывание односторонних подходов может крайне негативно сказаться на формировании ПМ.¹

В связи с указанными выше проблемами концептуального дефицита у Евросоюза в отношении России нужно заметить, что М.Энтин не случайно говорит об «идеологии европейской политики соседства и Восточного партнерства». Действительно, в отличие от чисто российского направления, «политика соседства» и «Восточное партнерство» были разработаны в стратегическом плане более системно. В России эта политика в большей степени воспринимается в рамках принципа «ведущий–ведомый».

Известный экономист В.Иноземцев, отметив, что считает «себя одним из самых радикальных проевропейски настроенных российских экспертов», и негативно оценив указанные выше предпочтения Брюсселя в его позиции по согласованию Совместного заявления, предложил свое видение программы.

Во-первых, нужно снять с повестки дня проблемы демократизации, свободы слова и обеспечения прав человека. За последние полвека демократические политические институты и либеральная экономическая система утвердились скорее там, где проводилась успешная модернизация, способствовавшая повышению уровня жизни людей, упрочившая институт частной собственности и вызывавшая у граждан готовность бороться за свои экономические права. После этого приходили демократические перемены.

Важнейшим инструментом индустриальной и технологической модернизации России, по мнению эксперта, может служить, скорее, распространение на нее европейских принципов технологического регулирования, стандартов и правил. Заметим, однако, что задачи, например, достижения совместимости технических регламентов в качестве приоритетных уже были обозначены российским руководством на переговорных и публичных площадках, а также в поручениях. Иное дело, что по ряду причин процесс согласования идет с немалыми трудностями.

¹ М.Энтин. «Партнерство для модернизации – путь к сближению России и Европейского союза». «Вся Европа.ru.», №9 (47), 2010

Во-вторых, «дорожная карта» сотрудничества Россия–ЕС в сфере модернизации должна включать ряд конкретных и значимых проектов, которые бы несли не только технико-экономический, но и социально-политический сигнал. Конкретно, речь идет о содействии со стороны Евросоюза в реализации наиболее значимых инфраструктурных проектов и создании общественно значимых производств.

В то же время им подчеркивается, что хозяйственная модернизация России не сможет состояться, если в ее экономике останутся «стратегические сектора», защищенные от иностранной конкуренции и не стремящиеся к технологическому перевооружению. Модернизация не состоится, если в стране не появится новая инфраструктура.

В этой связи, в частности, предлагается, что при концептуальном «вакууме» в Брюсселе *Евросоюзу стоило бы, в свою очередь, предложить российской политической элите реалистическую программу модернизации. Причем программу значительно более комплексную, чем существующая концепция «пяти отраслевых прорывов».*

Такой программой европейцы могут убедить российские политические элиты в том, что их модернизационная повестка дня, во-первых, предельно конкретна, во-вторых, ограничена исключительно экономической сферой, в-третьих, служит быстрой технологической модернизации страны, и, в-четвертых, что ее реализация послужит успеху заявленной Президентом России программы отечественной модернизации.²

На многостороннем уровне внятного ответного сигнала не прозвучало. Рекомендации в большей степени услышаны на двустороннем треке, в рамках соглашений о партнерстве для модернизации с некоторыми странами-членами ЕС.

В целом получается, что развитие политических и правовых институтов необходимо, но в рамках Партнерства оно должно обеспечивать адекватное «сопровождение» конкретных направлений – прежде всего технологической модернизации. И определенная нестыковка с позицией Брюсселя, который настаивал на более быстром развитии этих институтов, по сравнению с формированием и реализацией конкретных проектов, оказало серьезное влияние на ход и предварительные результаты программы «Партнерства для модернизации».

Многостороннее взаимодействие также тормозилось и тормозится другими серьезными проблемами. Объективная и актуальная потребность России в широкой модернизации и в сотрудничестве с Евросоюзом, как важном инструменте ее осуществления, не оставляла «паузы для размышлений». Выдвижение прикладной инициативы ПМ «подтянуло» другие переговорные треки, находившиеся в непростом состоянии.

² В.Иноземцев. «Партнерство ради модернизации: как помочь ему состояться?». «Россия сегодня и завтра», Фонд имени Фридриха Эберта, 09/2010, с.2-3

Помимо чисто политических вопросов и задачи продвижения к безвизовому режиму, среди наиболее актуальных проблем взаимодействия числились: уже традиционный вопрос о присоединении России к ВТО; относительно новая проблема подготовки к запуску Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана (ТС), вызвавшей настороженную реакцию Брюсселя; экономические разделы нового базового соглашения (НБС), по которым у сторон были и сохраняются наибольшие разногласия; сотрудничество в сфере энергетики.

Эти взаимосвязанные проблемы, во-первых, осложняют переговорный процесс как на рабочем, так и на высоком уровнях, во-вторых, не могут не снижать оперативность обсуждения и нахождения развязок по ПМ, в-третьих, в определенные периоды заслоняли (ВТО) и заслоняют (безвизовый режим, значительные разногласия по энергетическому сотрудничеству) приоритетность Партнерства в текущей повестке дня Россия–ЕС. С появлением же новых, ранее не совсем прогнозируемых проблем (ТС), трудности в наших многосторонних отношениях усугублялись.

После обнародования планов быстрого оформления ТС в июне 2009 г. Брюссель логично мог заключить, что присоединение России к ВТО может затянуться, ибо не рассчитывал на участие Белоруссии в Организации в обозримом будущем. Отсюда проистекало требование своего рода гарантий от России членам ВТО, что она останется способной выполнять принятые в рамках присоединения обязательства после формирования ТС и утраты части суверенитета в сфере регулирования внешней торговли.

Более того, Брюссель посчитал, что и в случае присоединения России к ВТО перспективы начала переговоров по соглашению о свободной торговле зависят от того, что с формированием ТС наша страна потеряла право на самостоятельные решения по регулированию внешней торговли и не способна заключать соглашения по режимам торговли с тем же ЕС без участия Белоруссии и Казахстана. Возможность же переговоров о создании зоны свободной торговли между Россией и Евросоюзом была предусмотрена обеими сторонами задолго до решения по образованию ТС – в рамках обсуждений по заключению НБС.

Вместе с тем, ВТО предусматривает, что формирование ТС не должно вести к ужесточению торгового режима стран-участниц Таможенного союза в отношении третьих стран. Брюссель был озабочен тем, чтобы Союз не устанавливал более ограничительных мер регулирования внешней торговли, по сравнению с мерами, которые применяются членами до его формирования.

Дополнительным и более сильным фактором, осложнявшим процесс формирования Партнерства, являлись переговоры о заключении НБС – особенно ее торговый раздел. Россия исходит из рамочного характера положений раздела, устанавливающего общие принципы сотрудничества, предполагая отнести конкретные положения к отдельным соглашениям,

заключенным после нашего вступления в ВТО. Брюссель же настаивал на включении в НБС субстантивных обязательств, затрагивающих режим торговли и инвестиций России и Евросоюза. Естественно, такая ситуация усугублялась проблемами присоединения России к ВТО и, соответственно, проблемами формирования ТС.

В дальнейших переговорах России с ЕС приоритет отдавался прежде всего решению проблем ВТО. Для наших переговорщиков он несколько заслонял возможности быстрой и конкретной проработки повестки «Партнерства для модернизации». Членство России в ВТО – это необходимая ступень для перевода торговых отношений Россия–ЕС на качественно новый уровень. И лишь после вступления можно начать работу по преференциальному торговому соглашению.

Последнее могло бы предусматривать формирование всеобъемлющей зоны свободной торговли между Россией и Евросоюзом. Соглашение охватывало бы, в том числе, вопросы торговли товарами и услугами, инвестиций, определяло условия доступа на российский рынок товаров и услуг, также учитывая после вступления России правила ВТО в отношении регулирования торговли товарами, услугами и объектами интеллектуальной собственности.

В свою очередь, Брюссель исходил из того, что тематика режима торговли и инвестиций – неотъемлемая часть НБС, независимо от сроков присоединения России к ВТО. При этом с упором уже на новый фактор – решение о формировании ТС. В условиях последнего, по его разумению, возникает неопределенность перспектив присоединения России к ВТО и, соответственно, возможности заключить соглашение о свободной торговле между Россией и Евросоюзом.

В начальный период подготовки предложений по ПМ после саммита в Стокгольме проблемные вопросы, о которых упоминалось выше, не были решены, процесс переговоров по экономическому разделу находился в тупике, хотя и произошли определенные подвижки по ряду «неэкономических» вопросов НБС (сотрудничество по безопасности и обороне, борьба с транснациональной преступностью, антинаркотическое сотрудничество и др.).

Брюссель продолжал призывать Россию к обсуждению на переговорах по НБС ее будущих обязательств в ВТО, а также к модернизации и расширению положений СПС по направлению ВТО+.

Почти отсутствовал прогресс по четвертому разделу НБС, включающему сферы научных исследований, образования, культуры и аудиовизуальной политики.

К другому проблемному направлению, влияющему на процессы формирования различных программ ПМ, остается энергетическое.

Значительные сложности в развитии наших отношений и для переговорного потенциала оказало вступление в силу в сентябре 2009 г. директив Евросоюза по регулированию энергетического рынка ЕС (т.н. «третий пакет»). В целом они нацелены на то, чтобы одно и то же юридическое лицо не могло одновременно контролировать добычу/производство/генерацию газа/электроэнергии и контролировать или осуществлять прямо или косвенно какие-либо права в отношении транспортировки и хранения или в отношении самой передающей сети. Другими словами, это приводило бы к раздроблению компаний, одновременно занятых в транспортировке и производстве газа и электроэнергии.

По мнению России, этот пакет нарушал статьи 34 и 100 СПС, а также договоренности между Россией и отдельными странами-членами ЕС. Москва по-прежнему озабочена тем, что выполнение этих директив приведет к массовой экспроприации активов российских инвесторов на энергетическом рынке ЕС. Соответственно, урегулирование ситуации вокруг «третьего энергопакета» могло бы быть увязано с переговорами по НБС в части, касающейся режима торговли и инвестиций.

К тому же, незадолго до выдвижения инициативы Партнерства Россия объявила о прекращении временного применения Договора к Энергетической хартии (ДЭХ). Это вызвало особо активное неприятие со стороны Брюсселя, который считал необходимым ратификацию Россией Договора. Россия, в свою очередь, выдвинула ряд инициатив, изложенных в Концептуальном подходе к формированию новой юридической базы обеспечения международной энергетической безопасности. Различие позиций обеих сторон в этой сфере не могли не осложнять переговоры по другим направлениям сотрудничества.

К еще одному проблемному направлению, увязанному с ПМ, относится облегчение человеческих контактов за счет либерализации визового режима с прицелом на его полную отмену. Принимая во внимание большое политическое значение, оно оказывает самое существенное влияние на общую повестку дня отношений Россия–ЕС и на ход переговоров по Партнерству.

Указанные проблемные сферы представляются российской стороной одними из важнейших для облегчения и должного темпа работы по другим приоритетным направлениям. В том числе по дополнительному снятию административных торговых барьеров, дальнейшей гармонизации технических регламентов и стандартов, совершенствованию инвестиционного климата, включая вопросы укрепления верховенства закона.

III. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОВЕСТКИ ПАРТНЕРСТВА

Несмотря на трудности, к концу 2010 г. удалось согласовать Рабочий план мероприятий по реализации инициативы Россия–ЕС «Партнерство для модернизации».

Предложения Минэкономразвития больше концентрировались на сотрудничестве в технологических и инновационных сферах, при особом акценте на взаимодействии в области науки и исследований.

В свою очередь, Евросоюз предпочел более детально, чем российская сторона, сформулировать шаги по укреплению правовой среды, инвестиционного и социального климата, добавив, в конечном счете, в план и «верховенство закона». К теме «контактов между людьми» ЕС подошел менее формально, по сравнению с предыдущим разделом, а Минэкономразвития подчеркнуло необходимость перехода к безвизовому режиму.

Три из пяти блоков мероприятий Плана относились к экономической, технологической и инновационной сферам. Их анализ свидетельствует, что значительное количество мероприятий представляло интерес в пользу России и в существенной мере соответствовало российским приоритетам, обозначенным еще перед выдвиганием инициативы. Речь шла, в том числе, о технологиях и «лучших практиках», опыте, обучении и др., где страны-члены Евросоюза имели серьезные «заделы» во «взаимовыгодном обмене».

Преимуществом ПМ и Плана является и то, что формирование и реализация мероприятий были включены в рамки отраслевых диалогов. Успешный предшествующий инициативе опыт некоторых из них позволял вести эту работу более оперативно, а также использовать потенциал при формировании и реализации программ Партнерства.

Вместе с тем, при оценке эффективности и возможности реформирования Плана нужно учитывать, что в него были включены некоторые подпрограммы, которые одна из сторон намерена активно лоббировать в собственных интересах и по которым другая – возражать. Например, Евросоюз занял инициативную позицию по развитию концепции Морских магистралей. Достижение компромисса по внесению тех или иных проектов и программ в Рабочий план, по которым наблюдаются значительные разногласия, отразилось на динамике переговорных процессов и ставит вопрос о целесообразности должных корректировок.

Для сведения последнего, июньского, саммита координаторами Партнерства был согласован Доклад о проделанной работе. Обратим внимание на два направления.

В приоритетной сфере расширения возможностей для инвестирования в ключевые отрасли, стимулирующие рост и инновации, лидером по

реализации стал проект в области энергоэффективности в рамках Природоохранного партнерства «Северного измерения» (ПОПСИ). ПОПСИ было предложено второй министерской встречей «Северного измерения» (СИ) в конце прошлого года участие в разработке дальнейших мер продвижения энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии. А такие меры в данной сфере являются одними из центральных для ПМ.

Не случайно СИ присутствует в самом Рабочем плане. Так, в диалоге по транспорту среди проектов указывается развитие большей транспортной интеграции в рамках Партнерства Северного измерения по транспорту и логистике, а также Партнерства центральной оси.

Это свидетельствует о том, что эффективность формирования и реализации ряда проектов может быть повышена путем подключения потенциала других Партнерств, которые обе стороны поддерживают и которые показали свою результативность. Представляется целесообразным *активнее подключать к программам ПМ возможности таких Партнерств, как «Северное измерение».*

Что касается относительно успешных диалоговых форматов, то в Докладе обращено внимание на Диалог по космосу. Сотрудничество в этой области охватывает весь спектр космической деятельности и проводится на нескольких уровнях – наднациональными европейскими государственными структурами (Еврокомиссия) и общеевропейскими специализированными организациями (Европейское космическое агентство), а также на двустороннем уровне – с Францией, Германией и Италией – и с крупными компаниями.

Помимо специфики механизмов взаимодействия, на ход Диалога несомненно влияют обоюдная заинтересованность в сотрудничестве и российский потенциал. Нужно заметить, что в процессе переговоров по новому базовому соглашению статья по космосу была согласована одной из первых, что, в свою очередь, стимулирует развитие диалога. Хотя перед его участниками стоит важная и трудная задача по заключению соглашения о взаимодействии глобальной спутниковой навигации (Галилео и ГЛОНАСС).

Внимание, которым отмечен Диалог по космосу в Докладе, свидетельствует *о возможностях использования успешных отраслевых диалогов для осуществления программ в рамках Партнерства.* Этот Диалог вписан в подраздел «Усиление сотрудничества в области инноваций, научных исследований и разработок», что позволяет давать дополнительную динамику профильному взаимодействию.

Второе направление касается выполнения последнего, пятого блока Плана – «Содействие развитию контактов между людьми и укрепление диалога с гражданским обществом». Он включает задачу «вовлечения деловых кругов России и ЕС в деятельность органов сотрудничества Россия-ЕС, в том числе отраслевых диалогов».

В отчетном Докладе отмечены роль Круглого стола промышленников России и ЕС (КСП) и его работа по линии частного сектора. Как, впрочем, и в предыдущем, сравнительно более кратком отчете для сведения декабрьского (2010 г.) саммита – до принятия Рабочего плана.

КСП – один из крайне немногочисленных авторитетных и сравнительно беспристрастных источников многостороннего формата, позволяющих оценить существующие проблемы и процесс реализации ПМ. КСП не только рассматривает действительно актуальные и востребованные вопросы, напрямую касающиеся и ПМ, но и дает по ним конкретные рекомендации.

Напомним, что накануне объявления «Партнерства для модернизации» КСП подготовил рекомендации стокгольмскому саммиту в 2009 г. Основной упор в них делался на его инициативу по запуску «нового Инновационного Диалога Россия–ЕС».

Осознавая трудности взаимодействия в сфере инноваций, КСП не случайно обозначил три временные рамки направлений Диалога – стратегическую, среднесрочную и краткосрочную – с набором целей и задач по каждой. Стратегические направления Диалога:

- улучшение законодательной среды для инновационного развития и сотрудничества в формате В2В;
- интенсификация двусторонних связей для создания единого рынка разработки, коммерциализации и адаптации инноваций;
- развитие механизмов содействия сотрудничеству на уровне конкретных проектов, особенно там, где оно способно развивать стратегические конкурентные преимущества наших экономик.

Среднесрочные цели Диалога:

- создание общего рынка инноваций;
- увеличение объемов трансграничных инвестиций и торговли высокотехнологичной продукцией;
- создание условий для эффективного распространения технологий.

Для этого требовалось включить в повестку дня Диалога в том числе такие вопросы, как: открытые государственные закупки новых технологий и ноу-хау; техническая гармонизация систем стандартизации и сертификации; надежная система защиты прав интеллектуальной собственности, включая систему патентования и лицензионных соглашений, создаваемую для обеспечения надежной передачи технологий и ноу-хау от инвестора в промышленность; конкурентная политика и антимонопольное законодательство, включая проблемы формирования стратегических партнерств для разработки новых технологий и ноу-хау.

Краткосрочные задачи, требующие незамедлительного внимания:

- формирование программы развития долгосрочных партнерств между национальными организациями, которые работают в сфере поддержки инноваций, и между правительственными ведомствами, регулирующими отдельные стороны инновационного процесса;
- формирование единых образовательных стандартов и поддержка программ повышения квалификации в сфере управления и коммерциализации инноваций;
- устранение барьеров для аккредитации лабораторий, включая меры по ускорению процесса аккредитации российских лабораторий европейскими регулирующими агентствами; запуск совместной программы постепенного внедрения механизма взаимного признания решений в области сертификации и соответствия;
- расширение возможностей участия научно-исследовательских организаций в тендерах на государственную закупку услуг по разработке новых технологий и ноу-хау, проводимых стороной-партнером;
- упрощение правил найма иностранных ученых и другого технического персонала, а также облегчение правил пересечения ими государственных границ.

Некоторые цели и задачи, обозначенные КСП, оказались в русле задач Партнерства и были включены в Рабочий план. Однако в нем речь идет преимущественно о «содействии» и «обмену опытом», что, впрочем, немаловажно и полезно.

Вместе с тем, возможные сложности взаимодействия в сфере инноваций подтвердились практикой выполнения ПМ. Инновационная составляющая Партнерства остается одной из наиболее проблемных. Не случайно, что по результатам работы проектного семинара в начале октября 2011 г., посвященного теме создания общего российско-европейского рынка технологий, КСП выступил с определенным аудитом ситуации и с более конкретными рекомендациями.

Во-первых, эффективная защита интеллектуальной собственности и четкое определение полномочий в сфере распоряжения ими.

Во-вторых, гармонизация правил защиты информации, представляющей коммерческую тайну, при осуществлении трансфера технологий, в том числе при формировании совместных предприятий.

В-третьих, получение российскими научными и научно-образовательными организациями права распоряжаться интеллектуальной

собственностью, созданной на основе бюджетного финансирования. При этом имеется в виду, что соответствующие потери бюджета будут существенно ниже общеэкономического выигрыша, связанного с вовлечением в хозяйственный оборот не используемых сейчас результатов интеллектуальной деятельности организаций.

В-четвертых, соответствие современным мировым стандартам принятых в России правил регистрации и защиты прав собственности на программное обеспечение и баз данных и приведение этих норм в соответствие с принятыми в ЕС.

В-пятых, определенность деловой среды для компаний, реализующих проекты технологического сотрудничества, в условиях отсутствия частых изменений законодательства, регулирующего вопросы интеллектуальной собственности. Поэтому необходимо создание стабильного законодательства и совершенствование правоприменительной практики в сфере защиты интеллектуальной собственности.

В-шестых, дальнейшая активизация сотрудничества в области технических стандартов. Это требует, помимо скорейшей гармонизации стандартов и выработки процедур их взаимного признания, создать постоянно действующий механизм для разработки технических стандартов на инновационную продукцию, производимую в рамках технологического сотрудничества обеих сторон.

В-седьмых, преодоление барьеров при осуществлении трансграничных операций компаний, занимающихся трансфертом технологий. Для этого, в частности, предлагается назначение в России единого органа, ответственного за выдачу разрешений на экспорт соответствующих технологий, освобождение от таможенных платежей товаров в рамках проектов по трансферту технологий, развитие практики офсетных сделок.

В-восьмых, наличие в России компаний и специалистов в сфере коммерциализации технологий и управления продвижения на рынок новых продуктов. Для этого необходимо в том числе создание центров развития соответствующих компетенций в рамках совместных предприятий и НИОКР-центров, поддержка (в форме государственного софинансирования расходов и облегчения визовых процедур) привлечения иностранных специалистов в российские ВУЗы, использование опыта сетевых структур ЕС для создания эффективных механизмов развития профессиональных компетенций.³

Отметим, что ряд из указанных и востребованных ориентиров уже были учтены в Совместном заявлении и приняты Рабочим планом мероприятий по реализации ПМ в конце 2010 г. В частности, в сфере совершенствования законодательной среды для инновационного развития и сотрудничества предусмотрено подключение России в профильные механизмы ЕС. Особое внимание уделено интересам малых и средних

³ Эти и другие материалы КСП можно найти на сайте: www.eu-russia-industrialists.org

предприятий, на которые приходится значительный груз в инновационной области и которые особенно остро сталкиваются с проблемами, обозначенными КСП. Согласованы также несколько мероприятий и проектов в рамках диалога по правам интеллектуальной собственности. Однако со стороны деловых кругов прежде всего прозвучал сигнал о необходимости активизировать диалоги профильных структур на многостороннем и двустороннем уровнях.

Проблемы и решения преимущественно обращены к России. Такая позиция в основном разделяется и российскими деловыми ассоциациями. По данной тематике представляет интерес проект ОПОРЫ России в 2010 г. с комплексным анализом состояния и перспектив инновационной политики и опыта зарубежных партнеров в этой сфере.⁴

В рамках инновационной тематики прямо или косвенно отмечается важность создания технологических платформ. И роль деловых кругов здесь не следует, по меньшей мере, недооценивать. Не случайно, что в проекте «Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года» Минэкономразвития среди 20 ключевых шагов отмечено «обеспечение полноценного участия бизнеса в определении и финансировании приоритетов научно-технологического развития, в том числе через запуск технологических платформ». В рамках Партнерства запуск таких платформ представляется одним из важнейших, но и наиболее проблемных направлений.

Заметим, что в Стратегии отмечаются и задачи, которые лежат в русле рекомендаций бизнеса. Так, в предложениях КСП обратим внимание на целесообразность формирования единых образовательных стандартов и поддержки программ в сфере управления и коммерциализации инноваций. Эту задачу также поднимает «Инновационная стратегия». В качестве одного из 20 шагов предлагается «корректировка образовательных стандартов и внедрения новых технологий обучения в базовом образовании в целях большей его ориентации на формирование навыков, необходимых для инновационной экономики». Соответственно с учетом значительных «лучших практик» Евросоюза в этой сфере взаимодействие в рамках Партнерства может быть весьма полезным для реализации этого «шага».

В русле рекомендаций КСП лежат и планы Стратегии по формированию «дорожных карт» развития ключевых технологий «с определением мер поддержки и выделением необходимой степени международной кооперации при их создании». Эти и некоторые другие направления свидетельствуют о возможностях нахождения общих приоритетов госструктур и авторитетных организаций бизнеса.

Совместная работа бизнес-структур – в основном по каналам КСП – представляется важной «связкой» с официальными структурами России и ЕС. Она позволяет своевременно поднимать вопросы, решение которых

⁴ «Конкурируя за будущее сегодня: новая инновационная политика для России», www.opora.ru

сталкивается с серьезными трудностями на уровне согласования этих структур, и выработать рекомендации для их преодоления.

Это касается, например, Диалога в области здравоохранения, который шел весьма трудно. Не случайно, тематике Диалога КСП был посвящено специальное мероприятие в прошедшем сентябре.

Серьезным препятствием для реализации инвестиционных проектов в России, как недавно констатировал КСП, остается высокий уровень административных издержек и барьеров. Доля накладных издержек у иностранных инвесторов, разместивших заводы на российской территории, может более чем в 3 раза превышать соответствующий показатель на заводах, расположенных в странах ЕС. По мнению КСП, снижение административных барьеров и эффективная защита прав интеллектуальной собственности (в первую очередь борьба с подделкой лекарств) являются необходимыми условиями для размещения в России конкурентоспособных фармпроизводств высокого технологического уровня. Эффективным механизмом решения проблемы может стать взаимодействие с саморегулирующимися организациями бизнеса, осуществляющими мониторинг административных барьеров и формирующими предложения по их устранению.

Если Россия хочет модернизировать и расширить производство при кооперации с компаниями Евросоюза и нуждается в инвестициях (что действительно входит в ее интересы), то она должна действовать по определенным правилам. И к тому же для решения конкретных проблем и преодоления препятствий госструктурам следует не игнорировать инициативы частного бизнеса, готового к реализации этих важных проектов.

Поднятая КСП проблема не только отражает сложности в формировании и реализации мероприятий в рамках ПМ, но характерна для многих других направлений взаимодействия в экономической и технологической сферах. Вполне естественно, что у европейских компаний и ЕС в целом есть свои интересы, которые могут не совпадать с российскими. Но это – не только предмет переговоров, но и вопрос конфликта интересов внутри нашей страны.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что то же инвестиционное направление ПМ тормозится не только собственно российскими проблемами или озабоченностями ими со стороны партнеров из ЕС. Это обусловлено в том числе и *отсутствием внятной позиции Брюсселя о месте инновационного сотрудничества в Партнерстве*. В целом же все это не может не влиять на формирование адекватных, в том числе межведомственных, механизмов в этой сфере. Поэтому для соответствующих структур, в том числе в Брюсселе, необходимы сигналы «снизу» для формулирования более или менее четкой политики.

Трудно переоценить ту роль, которую могут и должны сыграть деловые круги России и Евросоюза в позитивном и стабильном развитии

наших отношений, в их выводе на качественно новый уровень. Более того, уровень проработки различных вопросов, связанных с ПМ, представляется более высоким, чем работы независимых экспертных сообществ.

По всей видимости, усилий КСП недостаточно. Нужно серьезно думать о развитии российской лоббистской инфраструктуры в ЕС, включая расширение механизмов ведущих деловых ассоциаций. Например, «ОПОРА России» в странах Евросоюза представлена лишь в Деловых ассоциациях Финляндия–Россия и Австрия–Россия.

Расширение присутствия отечественного бизнеса в Евросоюзе для продвижения своих интересов, особенно связанных с программами Партнерства, будет представлять собой важный индикатор развития «модернизации снизу» – прежде всего в технологической и инновационной сферах. Если работа КСП не дополняется активностью других деловых структур, то это, в свою очередь, может быть свидетельством слабой заинтересованности в успешном Партнерстве и предпочтения продолжению «сырьевой модели» экономики.

В рамках рассматриваемого пятого блока Рабочего плана важным представляется активизация контактов между людьми и укрепление диалога с гражданским обществом.

Согласно отчетному Докладу, были учреждены Форум гражданского общества Россия–ЕС и экспертно-аналитический центр «Диалог–Европа–Россия» (ДЕР). Последний, как международная площадка, был создан перед последним саммитом и независимо от работы в рамках ПМ. Хочется надеяться на его посильный вклад в процессе дальнейшего формирования и реализации Партнерства.

Что касается Форума, то следует уделять внимание гуманитарно-правовой сфере нашего сотрудничества, а также озабоченностям о ситуации в России не только Брюсселя, но и многих европейских столиц. И соответственно – прислушиваться к дискуссиям в этой организации.

В связи с парламентскими выборами в России Форум опубликовал заявление, в котором выражено крайнее беспокойство ситуацией, сложившейся вокруг Ассоциации «Голос». Речь идет о приостановлении работы сайта организации «Карта нарушений» и представлении московской городской прокуратуры об административном нарушении законодательства о выборах со стороны «Голоса». Такого рода озабоченности не должны игнорироваться российской стороной.

В то же время нужно расширять повестку дня Форума для обсуждения важных и прикладных проблем, которые представляют интерес для России. К ним, например, относятся: сближение стандартов в области окружающей среды, трансграничное сотрудничество, развитие средств массовой информации и др. По ним возможен конструктивный диалог.

Что касается всего списка мероприятий Рабочего плана, то зачастую их реализация тормозится – по многим причинам, обусловленным в том числе ходом комплексной модернизации России. У европейских партнеров растет разочарование относительно институциональных преобразований, адекватных потребностям и задачам ПМ.

По всей видимости, *Рабочий план придется переоценить и переформатировать на взаимоприемлемой основе, чтобы сконцентрироваться на действительно реализуемых проектах в должные сроки.* Но это одновременно может укрепить скептические оценки относительно масштабыности Партнерства.

Нельзя не отметить, что на процесс работы Диалогов и других структур в рамках ПМ влияет позиция многих крупных государственных компаний России. Как свидетельствует практика, серьезная трудность, касающаяся внешнеэкономической деятельности и модернизации в целом, заключается в низкой мотивации этих компаний по привлечению технологий, инновационных продуктов и компетенций. Вместе с тем, они в основном не ориентированы на расширение присутствия на внешнем рынке со своей высокотехнологичной продукцией, предпочитая работать в менее «сложных» сферах сотрудничества или на внутреннем рынке. Это, кстати, тормозит процесс развития организационной инфраструктуры для обеспечения интересов отечественного бизнеса, прямо занятого в технологических и инновационных программах Партнерства.

В нынешних условиях повышается роль прямых иностранных инвестиций, прежде всего связанных с технологическими разработками и НИОКР. А инвесторы из Евросоюза, естественно, заинтересованы как в должной их защите, так и в нормальном климате внутри России. В настоящее же время на этом направлении наблюдается регресс, в том числе в отношениях между отдельными странами Евросоюза и российскими предприятиями. К тому же не следует забывать сложную экономическую и финансовую ситуацию в странах ЕС.

Сосредоточение на действительно реалистичных и ключевых проектах, не связанных с необходимостью широкомасштабных институциональных преобразований, обеспечит важный импульс для реализации ПМ. И этот импульс дают двусторонние партнерства с отдельными странами ЕС.

Масштабы и темпы налаживания двустороннего сотрудничества оказались весьма существенными, по сравнению с многосторонним. Некоторые модернизационные партнерства имеют опыт, предшествующий выдвижению инициативы. Они более целеполагающие и узконаправленные, фиксируют определенные сферы сотрудничества.

При действительном желании Брюсселя успешно реализовывать программу партнерства с Россией ему следовало бы учитывать опыт и динамику сотрудничества на двустороннем треке. Например, *опыт*

российско-германского партнерства для модернизации, стартовавшего еще в 2008 г. Германская инициатива ориентируется на пять конкретных направлений: здравоохранение, энергоэффективность, материально-техническое обеспечение, образование и горизонтальная программа по совершенствованию правовой системы, на практике нацеленная на улучшение регулирования в сфере бизнеса.

Ссылаясь на опыт этого партнерства, авторитетный западный экономист К.Бариш предлагает следующие ориентиры, находящиеся в русле рассмотренных выше настроений российских экспертов.

Во-первых, понятен «соблазн» Брюсселя увязать Партнерство со множеством более широких целей, включая стимулирование развития гражданского общества в России. Но это вполне может погубить инициативу. Евросоюзу лучше выбрать небольшое число направлений, где он действительно компетентен – такие, как совершенствование работы таможни, поощрение академических обменов и ужесточение стандартов эффективности использования энергии. А вопросы, больше связанные с политикой, оставить для соответствующих переговорных площадок.

Во-вторых, более прикладной подход дал бы возможность Брюсселю перевести Партнерство из «политического поля», преодолеть собственное стремление к слишком сильному контролю над программой, повлияв этим примером и на работу Москвы. Например, на российско-германском треке правительства запускают отдельные проекты, а затем быстро передают их научным учреждениям, промышленным предприятиям и компаниям, которые сами занимаются поиском финансирования.⁵

При очевидной пользе двусторонних партнерств следует учитывать два фактора. Как уже отмечалось, многие вопросы находятся в компетенции Брюсселя, что в той или иной мере ограничивает масштабность проектов. Соответственно, *каждое из двусторонних партнерств в отдельности не обеспечит масштабную модернизацию нашей экономики.*

В свою очередь, по линии Москва–Брюссель ввиду разных приоритетов и требований нужно сосредоточиться на тех областях технологического и инвестиционного сотрудничества, которые бы, с одной стороны, не требовали чрезмерной «политизации», с другой – способствовали бы необходимой децентрализации снятию бюрократических препон. Это способствовало бы экономической модернизации страны и институциональным изменениям.

По преобладающему настрою и зарубежных, и отечественных специалистов, России нужно своевременно преодолевать дисбаланс в своих приоритетах по Партнерству – уделять должное внимание не только потребностям экономической и технологической модернизации, но и институциональным изменениям.

⁵ К.Бариш. «Партнерство во имя модернизации между ЕС и Россией». Обзор Центра ЕС–Россия «Партнерство во имя модернизации между ЕС и Россией», октябрь 2010, с.36-37

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на серьезные усилия обеих сторон, процесс формирования и выполнения «Партнерства для модернизации» Россия–ЕС идет весьма сложно. На него воздействуют различия в приоритетах самой программы и проблемы на других переговорных треках Россия–ЕС. Проявились новые проблемы, связанные с трудностями в формулировании более четких установок и в выполнении ранее заявленных планов модернизации России, с усугублением финансово-экономического кризиса в Евросоюзе и иными сложностями на внутрироссийской и международной аренах.

Тем не менее, представляется целесообразным в основном придерживаться базовых постулатов и приоритетов, обозначенных в Концепции внешней политики 2008 г. и «Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 года». Положения, прямо или косвенно относящиеся к развитию отношений с Евросоюзом и проблематике ПМ и рассмотренные выше, по-прежнему лежат в русле соответствующих установок руководства и интересов страны. Следует также иметь в виду, что многие из них в той или иной мере учтены в планах Партнерства, а по ряду – проделана большая работа на многостороннем, двустороннем и межведомственном уровнях.

Вполне очевидно, что в силу известных сложностей в развитии нашего взаимодействия и в самом Евросоюзе, его ранее обозначенная нами роль в процессе образования модернизационных альянсов может корректироваться по тем или иным направлениям Партнерства. Определенным индикатором может оцениваться проект Минэкономразвития «Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года».

В разделе «Участие в глобальной инновационной системе» основными странами-партнерами России будут США, Германия, Франция, Финляндия, Италия, Япония, Великобритания, Республика Корея, Китай, Бразилия, Индия, Израиль, Нидерланды. По сравнению с «Внешнеэкономической стратегией», к списку стран-членов ЕС, наряду с Германией, Францией и Италией, добавились Финляндия, Великобритания и Нидерланды, но не отмечен Евросоюз в целом.

ЕС присутствует в подразделе «Активизация международного научно-технического сотрудничества». В нем речь идет об участии российских исследовательских организаций и компаний в международных научно-технических программах многостороннего сотрудничества, включая рамочные программы ЕС, а также об интеграции в Европейское исследовательское пространство.

Помимо сохранения масштабности и востребованности потенциала Евросоюза для осуществления программ модернизации нашей страны, в отличие от других перспективных модернизационных альянсов, в диалоге с

Евросоюзом у нас имеются более детальные наработки и организационные механизмы с достаточным опытом.

В свою очередь, на иных региональных направлениях, например, на восточно-азиатском, еще потребуются значительный период для системного формулирования наших интересов и возможностей, для создания необходимых механизмов. Лишь в качестве перспективной можно ставить задачу повысить уровень политического и экономического сотрудничества со многими странами Азиатско-Тихоокеанского региона и АТЭС до уже достигнутого с отдельными европейскими странами и ЕС в целом. Поэтому не следует тормозить процессы формирования партнерств с Евросоюзом на различных треках. Тем более, что нынешние трудности ЕС могут дать дополнительные возможности для преодоления известных проблем в наших отношениях.

Успех амбициозной программы ПМ зависит от того, является ли она этапом на пути к более высоким целям, ориентирующимся на создание действительно глубоких и взаимозависимых партнерских отношений. В этом смысле большое значение будет иметь НБС и, естественно, его характер. Речь идет прежде всего о новой договорно-правовой базе, где свое место должны найти вопросы, прямо или косвенно затрагивающие цели и задачи Партнерства. Вступление России в ВТО открывает путь не только для качественного базового соглашения, но и для других правовых документов. Ускорение работы по его заключению представляется приоритетной задачей на ближайшую перспективу.

Придерживаясь рамочного формата документа и его правового характера, целесообразно проработать вопрос о должной фиксации в нем места и роли модернизационного альянса между Россией и Евросоюзом, программы «Партнерство для модернизации» в качестве концептуального и долговременного элемента в стратегии взаимодействия между Россией и Евросоюзом. В свою очередь, он может стать основой для подготовки большого, системного договора или группы договоров, регулирующих условия свободного перемещения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы.

Применительно к Партнерству у нас имеются две программы «модернизации сверху» – более комплексная политического руководства и лежащая в ее русле более прикладная профильного механизма, которому поручено заниматься формированием и реализацией ПМ. Для последнего возникают определенные проблемы в адекватной состыковке задач в формировании выполнимых планов – тем более, что он имеет дело с непростым зарубежным партнером.

На основе опыта переговорных площадок следует продолжить аудит проблем и перспективных направлений нашего сотрудничества, особенно приоритетных для российской стороны. Это позволит более адекватно оценить дисбаланс между ранее заявленными нами задачами и списком

реализуемых проектов и направлений, корректировать Рабочий план Партнерства и, возможно, существенно. А такая корректировка востребована.

Один из центральных вопросов для ПМ – как сочетать «модернизацию сверху» и «модернизацию снизу». Востребованный ответ на него по-прежнему нуждается в масштабном анализе и в привлечении экспертных и деловых кругов.

Инициативу Партнерства можно оценивать как стремление дать дополнительный импульс для модернизации «сверху». Но в контексте ПМ она сталкивается с определенными сложностями как на треке Россия–ЕС, так и в нашей внутривластной повестке дня. В то же время, как свидетельствует опыт Партнерства, в более продвинутом состоянии находятся проекты, разработанные «снизу», особенно на двустороннем треке.

Вместе с тем, в попытках дать на него ответ следует не столько «изобретать велосипед» в форме тех или иных новых рекомендаций «снизу», а правильно учитывать уже разработанные предложения и должным образом их систематизировать. Эти предложения в основном выдвигаются деловыми сообществами России и стран Евросоюза. Главное – адекватная оценка и анализ имеющихся возможностей их «вписать» в наши планы и переговорные позиции.

В докладе не случайно более подробно обращается внимание на рекомендации КСП – как, подчеркнем, международного форума – в наиболее проблемной составляющей Партнерства, инновационной. На внешнеэкономическом треке для реализации пяти приоритетов технологической модернизации руководством выделены три блока задач: привлечение зарубежных технологий, оборудования, передовых ноу-хау и компетенций; привлечение иностранных специалистов – не только в производственной и научной сферах, но управленцев; привлечение иностранных инвестиций, прежде всего сопряженных с технологическими разработками и НИКОР, расширение присутствия российского инновационного бизнеса на глобальном рынке.⁶

Предложения КСП во многом лежат в русле поставленных «наверху» блоков задач и отчасти учтены. Но очерчиваемые ими трудности на пути реализации предлагаемых «планов снизу» свидетельствуют о том, что для более эффективного выполнения программ Партнерства нужна не только «политическая воля», но и более активная позиция деловых кругов во взаимодействии с властными структурами в указанной сфере. Это касается не только отечественного бизнес-сообщества.

Одним из серьезных вызовов для «модернизации снизу» в отношениях с Евросоюзом является дефицит лоббистских структур и усилий российских делового сообщества. В отличие от Европейского союза, имеющего такие организации, как Ассоциация европейского бизнеса, у нас аналогичные

⁶ Стенографический отчет о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России, 19 июня 2010 г., www.news.kremlin.ru/transcripts

структуры в Брюсселе и во многих столицах Евросоюза отсутствуют. Если не считать организации, используемые отдельными отечественными компаниями в странах Евросоюза. Потребность в заполнении этого «вакуума» касается прежде всего интересов и проектов малого и среднего бизнеса, в особенности занятого в технологической и инновационной сферах.

Нужно наконец серьезно заняться совершенствованием имеющихся и созданием новых эффективных механизмов защиты и продвижения интересов России и отечественного бизнеса в Евросоюзе. Деловые круги следует теснее подключать не только к разработке предложений с «обратной связью» с властными органами, но и к созданию адекватных каналов для работы со структурами ЕС.

В этой связи не следует забывать наши планы по формированию модернизационных альянсов с другими странами и организациями. Создание и развитие такого рода структур на европейском направлении может быть полезным для учета необходимого опыта в этих планах.

Малый и средний бизнес, активно занимающийся технологическими и инновационными вопросами, должен оставаться приоритетным направлением в рамках Рабочего плана (и в случае его модификации), в деятельности отраслевых диалогов. Его представителей нужно шире привлекать к механизмам обсуждения перспективной повестки дня ПМ и отдельных проектов, корректировки приоритетов отраслевых, секторальных диалогов.

Следует обратить внимание на значение, которое уделялось в июньском отчетном Докладе координаторов, вопросам финансовой поддержки проектов модернизации в частном и государственных секторах экономики. Эти вопросы нуждаются в дополнительной конкретизации и обеспечении эффективности соответствующих механизмов в работе над проектами.

Было бы весьма полезным запустить целевую программу подключения отечественного экспертного сообщества к анализу и выработке предложений по развитию Партнерства на междисциплинарном уровне. Речь идет и об их увязке со всем комплексом наших отношений с Евросоюзом и программами модернизации нашей страны.

Перед экспертным сообществом следует ставить и более прикладные задачи – оказывать содействие в сборе, аудите и оценке, например, «лучших практик» стран-членов Евросоюза для учета при формировании различных модернизационных программ и проектов в России. В должном анализе компетенций, которые позволяют осуществлять взаимодействие на двустороннем или многостороннем уровне. В рассмотрении перспективных технологических проектов для российских нужд. В посильном оказании содействия работе зарубежной сети по поддержке модернизации экономики России.

Не нужно забывать, что, помимо технологий, Евросоюз обладает огромным количеством и опытом применения управленческих и социальных практик. Последние являются не менее важными, чем первые. Например, некоторые страны Евросоюза (в частности, Финляндия и Австрия) имеют достаточный опыт переобучения и перепрофилирования кадров, потерявших работу, в том числе для повышения квалификации в технологических производствах. А эта задача весьма востребована в сегодняшней и завтрашней России.

Следует также активизировать контакты между экспертами России и Евросоюза по широкому спектру вопросов, затрагивающих проблематику Партнерства, в том числе по линии гражданских обществ.

Механизм Партнерства запущен и его эффективность целесообразно закреплять тесным взаимодействием между деловыми и экспертными сообществами. Если рассматривать Партнерство «всерьез и надолго», то укрепление связей этих сообществ рано или поздно будет востребовано, в том числе заинтересованными ведомствами.

Одним из важных «стыковых» вопросов такого взаимодействия является должное изучение инновационных систем в Евросоюзе, опыт создания кластеров и др. Причем для выявления имеющихся недостатков и сравнительного анализа с опытом других регионов для адекватного учета в нашей работе. Представляется, что это направление все еще нуждается в серьезном и всестороннем внимании.