

ПРОБЛЕМЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ – БАРЬЕР УЧАСТИЯ РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

А.Коваль

Проблемы межведомственного взаимодействия российских органов государственной власти не позволяют обеспечить эффективное участие России в деятельности международных экономических организаций (ВТО, ОЭСР, БРИКС, АТЭС и др.). Четкое разграничение полномочий министерств и ведомств, ответственных за осуществление сотрудничества России с организациями, и включение соответствующих мероприятий в государственные программы и планы деятельности государственных органов позволит укрепить внешнеэкономические позиции России благодаря усилению роли в ключевых международных организациях.

Ключевые международные экономические организации: – ВТО, ОЭСР, АТЭС, БРИКС и др. – играют существенную роль в определении основных тенденций и правил развития многосторонней и региональной торговой системы, мировой экономики в целом. Проблемы межведомственного взаимодействия российских органов государственной власти не позволяют обеспечить эффективное участие России в деятельности международных экономических организаций. Без укрепления своих позиций в этих организациях невозможно успешно решать национальные стратегические задачи.

Низкая эффективность межведомственного взаимодействия российских федеральных органов исполнительной власти является одной из ключевых проблем эффективного сотрудничества России и ОЭСР. В настоящее время отсутствует четко регламентированный порядок участия представителей органов государственной власти в заседаниях Комитетов, Рабочих групп и других вспомогательных органов ОЭСР, что не позволяет в полной мере реализовать цели и задачи России в данной организации. Более того, отсутствие представителей органов государственной власти в некоторых комитетах ОЭСР (в Комитете по стали, в Рабочей группе по судостроению) не позволяют отечественным промышленникам и предпринимателям использовать потенциал ОЭСР как площадку для переговоров и научно-исследовательского центра в целях развития российского бизнеса.

Положения о статусе органов государственной власти не дают возможности четко установить их полномочия по обеспечению участия России в международных экономических организациях.

В частности, Минэкономразвития России осуществляет координацию работы органов власти по взаимодействию с международными органи-

зациями и региональными объединениями иностранных государств по вопросам экономической политики, взаимодействует с органами власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности, направляет своих специалистов в постоянные представительства России при международных организациях и руководит деятельностью этих специалистов¹.

В то же время функции по реализации участия России в международных экономических организациях осуществляет МИД России, который является головным органом в системе федеральных органов исполнительной власти в области отношений с иностранными государствами и международными организациями².

Применительно к участию России в международных экономических организациях, больше всего вопросов вызывает формулировка, содержащаяся в Положении о МИД, в соответствии с которой министерство участвует в разработке и реализации государственной политики в области расширения торгово-экономических и финансовых связей России с иностранными государствами и международными организациями, поскольку обеспечение взаимодействия с международными организациями в сфере торгово-экономического сотрудничества (развитие предпринимательской деятельности, внешнеэкономическая деятельность (за исключением внешней торговли), инвестиционная деятель-

1 Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 (ред. от 04.09.2014) "О Министерстве экономического развития Российской Федерации". "Собрание законодательства РФ", 16.06.2008, N 24, ст. 2867.

2 Указ Президента РФ от 08.11.2011 года № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации».

ность и др.) осуществляет Минэкономразвития. Задача расширения торгово-экономических связей непосредственно реализуется через торговые представительства, руководство деятельностью которых осуществляет Минэкономразвития. Также существуют противоречия и в отношении отраслевых министерств, сотрудничающих с международными организациями в пределах своей компетенции (Минпромторг, Минфин, Минсельхоз и др.).

Значительные сложности во взаимодействии МИД и Минэкономразвития вызваны тем, что они подведомственны разным органам: МИД – Президенту, Минэкономразвития – Правительству. Расширение полномочий Минэкономразвития в части усиления координирующей роли министерства в отношении обеспечения участия органов государственной власти в работе международных экономических организаций решит проблему отсутствия системного характера сотрудничества с международными организациями в отношении министерств, подведомственных Правительству, которых большинство.

Министерством, обеспечивающим взаимодействие России с ведущей торговой организацией – ВТО, является Минэкономразвития, вместе с тем, МИД также участвует во взаимодействии с ВТО: в Постпредстве России при ВТО из 32 работников 27 назначаются Минэкономразвития, а 5 – МИД России. Руководство и организацию деятельности Постпредства осуществляет Минэкономразвития при взаимодействии с МИД¹, однако не очевидны механизмы такого взаимодействия, в связи с чем представляется необходимым регламентировать порядок согласования ключевых решений (о представлении кандидатуры на должность Постоянного представителя, об участии в рабочих комитетах ВТО и др.), так как в противном случае существует риск бюрократизации процесса согласования и затягивания его сроков, что негативным образом скажется на эффективности функционирования Постпредства при ВТО и, как следствие, участии России в работе организации.

Кроме того, министерства, осуществляющие взаимодействие с международными организациями в пределах своих компетенций, находятся на одном уровне в иерархии органов государственной власти и не могут иметь властных полномочий по отношению к другим министерствам в связи с тем, что они имеют равный статус. Это обуславли-

вает необходимость создания правительственных комиссий, которые должны осуществлять функции по координации деятельности федеральных министерств, ответственных за взаимодействие с международными экономическими организациями, а также контроль и надзор за ходом осуществления и результатами такого взаимодействия.

В качестве примера, демонстрирующего возможные пути совершенствования механизмов участия России в международных экономических организациях, следует рассмотреть порядок взаимодействия России с АТЭС. Для обеспечения эффективного сотрудничества России и АТЭС в 1996 г. была сформирована Межведомственная комиссия, на смену которой в 1998 г. пришла Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам участия в форуме АТЭС. С 2004 г. координацию деятельности российских органов осуществляет Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции. Задачами Комиссии является, в том числе и обеспечение экономической интеграции, осуществление взаимовыгодного сотрудничества России, обеспечение единой стратегии взаимодействия с международными экономическими организациями, в том числе и АТЭС². Возглавляет Комиссию Первый заместитель Председателя Правительства России. Решения Комиссии являются обязательными для реализации органами исполнительной власти, вместе с тем требуют более детальной регламентации полномочия по координации деятельности ответственных органов власти, а также по контролю и надзору за обеспечением взаимодействия с международными экономическими организациями.

Для обеспечения Председательства России в АТЭС в 2012 г. был создан Организационный комитет по подготовке и обеспечению председательства, к полномочиям которого относилась координация деятельности органов исполнительной власти в целях решения задач, связанных с председательством, что во многом обеспечило эффективное межведомственное взаимодействие. После проведения Форума АТЭС во Владивостоке Оргкомитет прекратил свое существование, и, как следствие, эффективность участия в работе Форума существенно снизилась. В 2012 г. Россия была инициатором большого числа мероприятий в рамках АТЭС: Симпозиума по содействию безопасности человека в АТЭС, развития систем электронного здравоохранения как инструмента управления в области здравоохранения и др. В 2013 г. международные встречи в рамках АТЭС как чиновников, так и бизнес-со-

1 Положение о Постпредстве России при ВТО. [http://www.mid.ru/bdcomp/ns-dipecon.nsf/370924d7f91618e0c32576bf002c1caf/a6c66c6cebafeb89344257c7700334c56/\\$FILE/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf](http://www.mid.ru/bdcomp/ns-dipecon.nsf/370924d7f91618e0c32576bf002c1caf/a6c66c6cebafeb89344257c7700334c56/$FILE/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf)

2 <http://government.ru/media/files/41d4b0b177cad934ccc9.pdf>

общества были проведены уже практически без участия России. Международное совещание АТЭС по вопросам здравоохранения в Красноярске было открыто не министром здравоохранения или его заместителем, а заместителем главы Департамента международного сотрудничества и связей с общественностью¹.

Даже в рамках государственных программ², в которых определяются приоритетные направления государственной политики до 2020 г., ключевые мероприятия, реализация которых необходима для решения национальных стратегических проблем и задач, а также ответственные исполнители – федеральные министерства и ведомства, обязанные обеспечить исполнение данных мероприятий, не определен механизм взаимодействия ответственных исполнителей в целях успешной реализации мероприятий государственных программ. Более того, существенной проблемой является тот факт, что Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, принятые на плановый период 2013–2018 гг., не учитывают должным образом цели и задачи, обозначенные в государственных программах, а также мероприятия, необходимые для их реализации в целях решения внешнеэкономических и внешнеполитических задач России посредством участия в международных экономических организациях. Отсутствуют плановые документы федеральных органов исполнительной власти, предусматривающие их цели взаимодействия с международными экономическими организациями, а также ключевые мероприятия, реализация которых позволит эти задачи решить. Ни одна государственная программа и ни один план деятельности органов не содержит задач по обеспечению участия России в БРИКС, в то время как эта организация является одной из приоритетных для России: в настоящее время по инициативе России и ее ключевых партнеров по БРИКС идет процесс создания Нового Банка развития и Пула условных валютных резервов стран БРИКС.

Проблемы межведомственного взаимодействия существуют не только на «горизонтальном» уровне (между министерствами), но и на вертикальном (правительство и федеральные министерства). В частности, Правительство утверждает государственные программы, реализация которых должна обеспечить решение национальных задач. Вместе

с тем уровень целевых установок в Госпрограмме, направленной на развитие внешнеэкономической деятельности, существенно снижен по сравнению со стратегическими целями, установленными в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года и Основными направлениями внешнеэкономической политики Российской Федерации до 2020 года. Более того, утвержденный текст Постановления государственной программы (в отличие от положений Распоряжения Правительства «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» 2013 г., утратившего силу в связи с принятием Постановления) не содержит четкого перечня мероприятий по взаимодействию с международными экономическими организациями, необходимых для реализации целей и задач России в сфере внешней экономики, т.е. Правительство не формулирует точные задачи для федеральных министерств и ведомств по вопросам участия в деятельности организаций и, как следствие, не устанавливает индикаторы, на основании которых можно будет оценить результаты такого взаимодействия.

Наконец, низкая эффективность межведомственного взаимодействия объясняется отсутствием единого стратегического документа, определяющего цели, основные направления, ключевые задачи сотрудничества России с международными экономическими организациями в целях усиления роли России в транснациональной экономической системе посредством использования диалоговых механизмов и передовых инструментов международных экономических организаций. В связи с чем представляется необходимым принятия Концепции участия Российской Федерации в работе международных экономических организаций и форумов, а также Плана действий в целях реализации Концепции, определяющего органы государственной власти, ответственные за обеспечения участия России в работе конкретной организации, основные цели сотрудничества и перечень ключевых мероприятий, необходимых для их реализации, а также предусматривающего порядок взаимодействия ответственных органов.

Существующие проблемы в механизме межведомственного взаимодействия органов государственной власти существенно снижают общую эффективность участия России в международных экономических организациях и, как следствие, в мировой экономике в целом, в связи с чем, они требуют незамедлительного разрешения. ●

1 http://viu.edu/docs/cdia/Russia_in_APEC_2011-2013.pdf

2 Государственные программы «Развитие внешнеэкономической деятельности» и «Внешиполитическая деятельность».