

РОССИЯ И ОЭСР: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРИОРИТЕТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

А.Левашенко

12 марта 2014 г. со стороны ОЭСР был приостановлен процесс присоединения России к этой организации. Долгая история сотрудничества России с ОЭСР, – сначала в формате в научно-экспертной поддержки внедрения общепризнанных стандартов ОЭСР с целью развития отдельных институтов национальной экономики, преимущественно в сфере налогообложения, антимонопольной и корпоративной политики, затем, с мая 2007 г., формально определенный процесс присоединения, когда на заседании Совета ОЭСР было принято решение о приглашении России в качестве полноправного члена ОЭСР, – демонстрирует значимость взаимодействия России с данной организацией.

Приостановление процесса присоединения России к ОЭСР в условиях сложившейся геополитической обстановки носило закономерный и ожидаемый характер, учитывая состав данной Организации и ее место в системе международных отношений. Большую долю бюджета ОЭСР составляют взносы США и ключевых экономик ЕС – Германии, Франции, Великобритании. ОЭСР занимает особое место в системе глобального регулирования, являясь крупнейшим научно-исследовательским центром, определяющим основные направления развития мировой экономики и осуществляющим мониторинг, оценку, статистический анализ социально-экономического развития стран. Важно, что в отличие от ВТО или организаций системы ООН, прямые санкции не являются результатом неисполнения государством обязательств в ОЭСР. Большинство норм ОЭСР носят рекомендательный характер, уставные документы не предусматривают какой-либо ответственности за неисполнение страной принятых на себя обязательств. Однако риски неисполнения существуют, и связаны они, прежде всего, с репутационными потерями и ослаблением позиций страны в мировом сообществе.

Членство в ОЭСР – это, в первую очередь, свидетельство признания сообществом страны в качестве важнейшего стратегического партнера, который может принимать участие в определении приоритетов и стандартов будущего развития мировой экономики. Учитывая особое положение ОЭСР в системе международных межправительственных организаций, инициативное участие России в работе Организации позволило бы активно продвигать отвечающую российским интересам повестку обсуждений, укрепить двустороннее сотрудничество с зарубежными государствами, используя ОЭСР как площадку для переговоров и установления новых экономических связей, применять передовые практики государственного регулирования для сти-

мулирования экономического роста и развития, улучшить международный имидж России.

В свое время в целях успешной реализации поставленной перед Россией задачи – вступления в ОЭСР – был утвержден план законодательной работы по приведению российской нормативно-правовой базы в соответствие с нормами ОЭСР, сформирована рабочая группа по вопросам взаимодействия с Организацией, распределены обязанности по вопросам взаимодействия России и ОЭСР между федеральными органами государственной власти и организациями.

Безусловно, пауза, случившаяся в процессе взаимодействия России с ОЭСР, негативно повлияла на активность органов государственной власти в их деятельности по имплементации стандартов ОЭСР. Однако, важна формулировка сделанного заявления: был приостановлен исключительно процесс присоединения¹. Россия продолжает оставаться ключевым партнером (key partner) для данной Организации. Более того, Россия выделяется среди прочих ключевых партнеров (Бразилии, Индии, Индонезии, Южной Африки и Китая), так как она находится на стадии присоединения. Действительны достигнутые в процессе присоединения успехи России, в том числе полученные согласия почти половины комитетов на членство России в ОЭСР. В настоящее время сохраняется не только возможность сотрудничества, но и возможность возобновления процесса присоединения России к ОЭСР в будущем. Важно не ослабить степень участия России в ОЭСР, не стать заложником временных политических разногласий.

Задачами участия России в ОЭСР являются:

- создание нормативной базы и условий для формирования среды, способствующей ста-

¹ <http://www.oecd.org/russia/statement-by-the-oecd-regarding-the-status-of-the-accession-process-with-russia-and-co-operation-with-ukraine.htm>

новлению инклюзивного роста, объединяющего экономическую, социальную и экологическую политику;

- использование единой научно-экспертной базы для ведения международного диалога по приоритетным направлениям;
- внедрение стандартов ОЭСР и результатов основанного на них независимого мониторинга в отдельных сферах социально-экономического развития страны;
- обмен опытом в области международного экономического сотрудничества, экспертными заключениями по итогам реформ в странах ОЭСР и за ее пределами;
- демонстрация новейших разработок и проведение совместных с рабочими органами ОЭСР исследований;
- участие в проводимых ОЭСР мероприятиях, их организация и проведение на территории России;
- регулярное предоставление статистической информации, аналитических материалов о текущем развитии отдельных областей в России в ОЭСР и совершенствование государственной статистики в соответствии с требованиями и рекомендациями ОЭСР;
- участие в совершенствовании инструментов работы Организации;
- повышение квалификации государственных служащих и экспертов, участвующих в рабочих органах ОЭСР.

Реализация данных задач должна осуществляться на основе системного и всеобъемлющего участия России в ОЭСР. Сформированные ниже предложения носят как содержательный, так и системный характер и направлены на создание устойчивой базы взаимодействия России с ОЭСР.

Во-первых, необходимо продолжить работу над выполнением принятого Плана законодательной работы по приведению национального законодательства стандартам ОЭСР. Во-вторых, учитывая ограниченность бюджетных ресурсов и одновременно степень широкого охвата деятельности ОЭСР, ее универсальный экономический характер, необходимо выделить как те направления сотрудничества, которые в настоящее время нуждаются в институциональном реформировании за счет эффективного сотрудничества с ОЭСР и внедрения ее рекомендаций в текущую деятельность органов государственной власти, так и те, которые, по мнению ОЭСР, являются «чувствительными», менее всего соответствуют формату развитых стран, но при этом приоритетны для стабильного экономического развития. Учитывая обозначенные кри-

терии, а также результаты анализа стратегических приоритетов России, такими направлениями должны стать: регулирование инвестиций и деятельности многонациональных предприятий; охрана окружающей среды и оборот химических веществ; развитие малого и среднего предпринимательства; корпоративное управление; экономическое развитие; государственное управление.

Комитет по инвестициям является одним из основных комитетов ОЭСР, его стандарты используются другими комитетами Организации. Участие в нем соответствует как закреплению позиций России в ОЭСР, так и нашей стратегической задаче улучшения инвестиционного климата. Среди конкретных рекомендуемых действий можно отметить: присоединение к Декларации ОЭСР по международным инвестициям и многонациональным предприятиям, включая Руководящие принципы для многонациональных предприятий при экспертной поддержке ОЭСР; разработку собственной позиции и участие в проекте ОЭСР по изменению Руководящих принципов для многонациональных предприятий ОЭСР; создание Национальных контактных центров при поддержке ОЭСР и участие в Ежегодной встрече Национальных контактных центров по Руководящим принципам для многонациональных предприятий ОЭСР; разработку собственной позиции и участие в проекте ОЭСР по обновлению Рамочного документа по инвестиционной политике (PFI).

Комитет по экологии и *Комитет по химическим веществам* тесно связаны между собой и также являются одними из ведущих комитетов ОЭСР. У России очень слабые позиции по экологическому направлению в рамках ОЭСР, учитывая серьезное несоответствие национальных экологических норм общепризнанным стандартам и игнорирование международных тенденций по инкорпорированию «зеленых стандартов» в стратегию экономического развития государства. Участие в данных Комитетах весьма позитивно оценивается ОЭСР и важно для России как страны, стремящейся к международным стандартам в области экологии. Разработка и реализация национальных программ совместно с Комитетом по химическим веществам по систематическому исследованию существующих химических веществ с учетом соответствующих руководств и принципов ОЭСР, включая создание программ оценки рисков представленных на рынке химических веществ и контроля за обнаруженными веществами, представляющими угрозу для человека и окружающей среды, проведение совместного с ОЭСР исследования на тему «Инклюзивное развитие России: интеграция экономической, экологиче-

ской и социальной политики» позволят укрепить позиции России по данному направлению.

Развитие малого и среднего предпринимательства (МСП) – приоритетное направление для России в настоящее время. Одной из стратегических задач для России является улучшение рейтинга в Doing Business. ОЭСР имеет колоссальный опыт в разработке механизмов для поддержки развития МСП. При этом ОЭСР сама отмечает необходимость улучшения делового климата в России. Членство в Клубе LEED (Action Program on Local Economic and Employment Development) для участия в проектах Программы действий LEED по таким направлениям, как: занятость, инновации, малый бизнес и предпринимательство; присоединение к The Innovation Policy Platform (IPP) с целью проведения совместных исследований и предоставления актуальных данных в ОЭСР; развитие национального независимого кредитного бюро для оценки рисков заемщиков среди МСП – это минимум мер, которые могли бы реализовать соответствующие органы государственной власти совместно с Рабочей группой по малому бизнесу и предприятиям (входит в Комитет по промышленности, инновациям и предпринимательству) и Центром предпринимательства, малого и среднего бизнеса и местного развития ОЭСР для большего развития системной поддержки МСП.

Комитет по корпоративному управлению также относится к основным комитетам ОЭСР. Главное требование этого органа – внедрение передовых принципов корпоративного управления. Участие в работе ОЭСР по данному направлению связано не только со значимостью мнения Комитета, но и с выполнением стратегических для России задач, и должно включать: формирование позиции и участие в пересмотре ОЭСР Руководящих принципов по корпоративному управлению государственных предприятий; участие в формировании показателей России по направлению «Данные размеров и отраслевой структуры национальных секторов, SOE» ОЭСР; разработку совместно с ОЭСР механизмов по внедрению Кодекса корпоративного управления в жизнь.

Комитет по обзорам экономического положения и развития является базовым комитетом Организации, так как синтезирует стандарты других тематических комитетов и формирует на их основе общую стратегию экономического развития государства. Участие России в новой инициативе ОЭСР по теме «Новые подходы к экономическим вызовам» (NAEC) позволит провести исследование причин возникшего геополитического кризиса, а также выявить, какие уроки на будущее можно извлечь из сложившейся ситуации. Кроме того, именно дан-

ный Комитет готовит наиболее известный на международном уровне документ, на который ориентируются инвесторы, международные финансовые институты, другие международных организации и многие государства – Экономический обзор страны (Economic Survey). Очередной Экономический обзор по России будет презентован в 2015 г., и России следует принять активное участие в его формировании и предоставлении актуальных данных Организации. Кроме того, для продуктивного сотрудничества, своевременной оценки результатов совместных исследований и обмена мнениями сторон целесообразным представляется проведение двух семинаров в год по экономическому росту и ЦДС (цепочкам добавленной стоимости) совместно с данным комитетом.

Стандарты, разрабатываемые *Комитетом по государственному управлению*, охватывают деятельность всех остальных комитетов. Активное участие России в данном Комитете показывает ее глубокую заинтересованность в сотрудничестве с ОЭСР, в частности, в работе в новом проекте ОЭСР «Обсерватория инноваций в государственном секторе» (OPSI) с целью создания в России политической лаборатории.

Кроме того, активное взаимодействие в рассмотренных сферах позволит нашей стране продемонстрировать заинтересованность в сохранении прагматичных и взаимовыгодных отношений со странами ОЭСР и создаст дополнительную основу для ведения международного диалога по широкому кругу вопросов.

Наконец, России следует активнее выполнять принятые международные обязательства в рамках наиболее важных международных договоров, заключенных при экспертной поддержке ОЭСР, уровень исполнения которых оценивается этой международной организацией. В первую очередь – это совершенствование системы противодействия коррупции в соответствии с Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, регулярное предоставление необходимой информации Организации в целях осуществления мониторинга выполнения Россией своих международных обязательств. Рабочая группа по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц ОЭСР подготовила страновые обзоры по Фазе 1 и Фазе 2¹ исполнения странами своих обязательств в соответствии с указанной Конвенцией. В декабре 2013 г. Рабочая группа опубликовала подборку ре-

1 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/antibriberyconvention/45605080.pdf>; <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/36872226.pdf>

комендаций, данных по Фазе 3 для 29 стран¹. Россия прошла пока только Фазу 2. В Докладе ОЭСР о реализации Российской Федерацией Конвенции по Фазе 2², в частности, отмечается, что наша страна сделала немало в области противодействия взяточничеству, однако все эти меры направлены на разрешение внутренних проблем, в то время как цель Конвенции – предупреждение и борьба с подкупом в трансграничной деятельности. Россия не является членом Рабочей группы ОЭСР по экспортным кредитам и кредитным гарантиям и не обязана представлять отчеты по работе в данном направлении. Однако ОЭСР выразила надежду как на выполнение Россией Рекомендации Совета ОЭСР 2006 г. по борьбе со взяточничеством в сфере экспортных кредитов, так и на то, что созданное в 2011 г. Агентство по экспортным кредитам и страхованию инвестиций будет активнее взаимодействовать с ОЭСР.

1 http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/CompilationofRecommendationsP3Reports_December2013.pdf; <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Phase3InformationResourcesManualENG.pdf>

2 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/RussianFederationPhase2ReportEN.pdf>

Таким образом, в данной сфере также необходимо активное участие органов государственной власти, в частности, Минюста России и Минэкономразвития России.

Указанные предложения не могут быть реализованы без грамотно построенной системы управления процессом участия России в ОЭСР. Принятие базисных документов об участии России в ОЭСР, содержащих конкретные меры взаимодействия и индикаторы их реализации, а также наделение Минэкономразвития России функциями по координации процесса участия и присоединения к ОЭСР путем внесения соответствующих изменений в Положение о министерстве, позволят создать эффективную систему взаимодействия национальных органов государственной власти с рабочими органами ОЭСР, базу для регулярного участия представителей органов государственной власти и, что крайне важно, – представителей экспертного сообщества, в деятельности ОЭСР, как с целью укрепления позиций России в данной Организации, так и с целью институционального совершенствования отдельных сфер экономического развития. ●