

## ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОЭСР В КОНТЕКСТЕ ПРИСОЕДИНЕНИЯ РОССИИ К ЭТОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Н.Ефимова, М.Самарина

*Будущее членство России в ОЭСР несомненно окажет позитивное влияние на международный имидж России. Однако в результате применения некоторых инструментов ОЭСР оно может быть негативным. России следует учитывать вероятность давления как со стороны наиболее влиятельных членов ОЭСР, так и со стороны международных организаций, обладающих формально-определенными инструментами воздействия и имеющих механизмы принуждения, с которыми ОЭСР тесно сотрудничает. Это может не только помешать России в полной мере реализовывать свои интересы в рамках членства в ОЭСР, но и создать предпосылки к возникновению ситуаций, при которых позиция России может быть не поддержана другими государствами-членами.*

Россия находится в процессе присоединения к ОЭСР, которая является одной из наиболее авторитетных в настоящее время международных экономических организаций, ее членами являются самые развитые государства и с нею активно взаимодействуют такие международные организации, объединения, как ВТО, МБРР, G20, G8 и др. Присоединение государства к любой международной организации предполагает соблюдение этой страной ее положений. Россия является членом в большинстве международных организаций, преимущественно с ярко выраженной контролирующей функцией (ВТО, ООН, МВФ и др.), однако ОЭСР, на первый взгляд, не обладает подобной функцией. Инструменты управления ОЭСР лежат в несколько иной плоскости по сравнению с методами воздействия обозначенных организаций. Особенностью ОЭСР является преимущественно рекомендательный характер ее актов, то есть актов, не обязательных к исполнению. В этой связи сложно определить последствия неисполнения положений ОЭСР, так как формально такие последствия не обозначены. Вместе с тем комплексный анализ деятельности ОЭСР позволяет говорить о том, что такие последствия носят серьезный характер и фактически являются механизмом реализации воли ОЭСР, которая заключается в максимальном исполнении ее актов и политики как членами этой организации, так и не членами.

ОЭСР не имеет специального органа, наделенного полномочиями по принуждению к исполнению ее актов, в отличие от многих других организаций экономического характера, членом которых является Россия.

Проведенный анализ обширного объема актов ОЭСР позволяет сделать вывод о фактическом отсутствии ответственности за неисполнение актов Организации. В докладе об эффективности контро-

ля экономики ОЭСР отмечается, что в 24 случайно выбранных странах-членах ОЭСР, принимается только половина (52%) экономических рекомендаций ОЭСР<sup>1</sup>.

Официально позиционируемыми инструментами ОЭСР являются акты, принимаемые Советом ОЭСР: решения и рекомендации. Однако дополнительно можно выделить следующие инструменты воздействия ОЭСР на своих членов, посредством которых ОЭСР осуществляет свою деятельность. К ним относятся: экспертная оценка (обзор), peer pressure (буквально – давление равных), диалог, экономические исследования (обзоры), экономические прогнозы, порядок принятия актов в ОЭСР, сотрудничество с не членами, тесное взаимодействие и сотрудничество с международными организациями и объединениями.

В своей деятельности ОЭСР реализует все обозначенные инструменты в совокупности. Например, экспертная оценка представляет собой изучение практики одного государства в конкретной сфере в сравнении с другими государствами посредством обсуждения между ними, то есть равными государствами-членами ОЭСР. Данный подход является гибким инструментом для урегулирования споров между членами ОЭСР, посредством открытого диалога, направленного на прояснение позиции сторон<sup>2</sup>. В результате коллективных обсуждений происходит обмен опытом между странами-членами ОЭСР, что для России в настоящее время является весьма актуальным в контексте ориентации на международные стандарты в государственной политике.

В свою очередь, в рамках диалога при совместном обсуждении возникающих вопросов, неизбеж-

1 <http://oecdproject.wordpress.com/>

2 Анализ методов работы ОЭСР. Документ ОЭСР SG/LEG(2002)1.

но включается механизм, активно реализуемый ОЭСР – «peer pressure», то есть давление равных. Так, диалог происходит на уровне представителей государств, каждый из которых делится своим опытом по разрешению проблемы в своем государстве, в результате чего выявляются передовые мировые практики, и фактически невозможно отказаться от применения предлагаемого опыта, если он был успешен, так как это может быть расценено, как неготовность или нежелание разрешать выявленную проблему. В результате может возникнуть неоднозначная реакция в отношении государства-члена как со стороны партнеров – других членов ОЭСР, так и в целом ОЭСР. Публикация результатов экспертного обзора формирует давление и со стороны общественности, а также средств массовой информации, что также влияет на принятие того или иного акта Организации государствами. Наравне с указанными «мягко» стимулирующими подходами в рамках «peer pressure» используется также такой способ, который буквально называется «назвать и пристыдить»<sup>1</sup>. Он заключается в публичном выявлении государств, не исполняющих или исполняющих ненадлежащим образом акты ОЭСР.

Главным результатом такого инструмента ОЭСР, как диалог, является принятие рекомендации или вынесение решения преимущественно на основе консенсуса<sup>2</sup>. Несмотря на то, что практика принятия актов ОЭСР исходит из преимущественного использования консенсуса, с 2004 года практикуется принятие решений посредством голосования квалифицированным большинством. Данный подход позволяет принимать акты и решения ОЭСР при наличии несогласных, в случае поддержки 60% членов при отсутствии возражения со стороны трех и более членов, представляющих 25% взносов Бюджета ОЭСР. Исходя из обозначенного в ОЭСР учитывается приоритет интересов экономически сильных государств (США, Япония, Германия), так как при консенсусе активно используется «peer pressure» (давление равных), а голосование квалифицированным большинством построено таким образом, что государства, выплачивающие большие по размеру членские взносы в Бюджет ОЭСР, могут сравнительно легко не допустить принятия решений, не соответствующих их интересам.

Выявление проблемы посредством экспертного обзора предполагает ее постановку, в свою очередь постановка проблемы предполагает ее об-

суждение при помощи совместного обсуждения, диалога. Экспертная оценка ОЭСР может позиционироваться как один из инструментов контроля, управления и воздействия ОЭСР на своих членов, как с целью реализации ими актов ОЭСР, так и улучшения эффективности деятельности правительств конкретных государств. Помимо экспертной оценки ОЭСР регулярно проводит экономические исследования и делает экономические прогнозы в отношении, как стран-членов, так и не членов ОЭСР. Ежегодно ОЭСР осуществляет не менее 18 исследований<sup>3</sup>. Экономический прогноз является оценкой экономического состояния страны. Данный мониторинг может стать основой для проведения экспертной оценки.

Также к инструментам ОЭСР относится сотрудничество с государствами – не членами, осуществляемое посредством предусмотренных в ОЭСР форм взаимодействия, что позволяет ОЭСР иметь влияние в мировом масштабе при условии сохранения ее достаточно узкого и отчасти привилегированного членства (34 страны в настоящее время).

Помимо обозначенных инструментов управления ОЭСР осуществляет тесное сотрудничество с другими международными организациями и объединениями (ФАТФ, ВТО, ООН, G8, G20, ЕС, МБР и др.) в связи с имеющимися общими проектами деятельности. Например, с МВФ ОЭСР взаимодействует в таких сферах, как финансовые положения, международные инвестиции, финансовые и налоговые вопросы. ОЭСР фактически осуществляет функции секретариата G20, готовит необходимые документы и материалы для докладов, в том числе для МОН, ВТО, МБРР, МВФ и др. В различных органах ОЭСР участвуют очень многие международные организации и их подразделения: 107 международных организаций являются наблюдателями, 23 международных организации – полноправными участниками. В результате указанного взаимодействия ОЭСР опосредованно влияет на экономические и политические преобразования в мире. Например, 12 февраля 2013 года ОЭСР опубликовала отчет о размывании налогооблагаемой базы и переносе капитала, содержащий в себе анализ факторов, которые вызывают размывание налогооблагаемой базы, а также предложения по решению обозначенных в отчете проблем<sup>4</sup>. В отчете акцентируется внимание на некоторых показателях

1 Анализ методов работы ОЭСР. Документ SG/LEG(2002)1

2 Консенсус – альтернатива голосованию, единогласное принятие решения на основе всеобщего согласия всех участников-членов международной организации.

3 <http://www.oecd.org/about/publishing/oecdeconomic-countrysurveys.htm>

4 OECD (2013), Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publications

[http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting\\_9789264192744-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting_9789264192744-en)

Кипра, которые вызывают озабоченность ОЭСР (например, процентное соотношение размера дохода от иностранных корпораций и ВВП страны), в связи с чем ОЭСР призывает мировое сообщество применять меры по борьбе с законными способами ухода от налогообложения, при этом не предлагая предпринимать какие либо меры непосредственно в отношении Кипра. Вместе с тем 16 марта 2013 г. по вопросу кипрского кризиса Еврогруппа сделала заявление о намерении ЕС предоставить Кипру финансовую помощь в размере до 10 млрд. евро, а также полное одобрение на введение налоговых мер, в том числе, повышение ставки налога на доход от капитала и корпоративного налога<sup>1</sup>. Позже между правительством Кипра и Тройкой<sup>2</sup> был заключен меморандум, который предусматривает предоставление финансовой помощи Кипру при условии введения названных налоговых мер, а также реформ в финансовом и банковском секторе. Обозначенное очевидно демонстрирует не только высокий авторитет ОЭСР, как международной организации, но и имеющееся косвенное влияние ее инструментов на принятие решений другими организациями, обладающими наднациональными полномочиями и имеющими формально определенные правила по сравнению с ОЭСР.

В заключении отметим, что в рамках оценки эффективности работы международной организации

1 Eurogroup Statement on Cyprus (16.03.2013) [http://eurozone.europa.eu/media/402209/Eurogroup%20statement%20CY\\_final\\_\\_16%203%202013%20\\_2\\_.pdf](http://eurozone.europa.eu/media/402209/Eurogroup%20statement%20CY_final__16%203%202013%20_2_.pdf)

2 Тройка – комитет, состоящий из Еврокомиссии, Европейского центрального банка и Международного валютного фонда, созданный для организации предоставления финансовой помощи европейским странам, пострадавшим от Европейского долгового кризиса.

имеет значение не только качество информации и рекомендаций для ее членов, но и степень реализации этих положений государствами-членами в их практической деятельности. Без определенного давления государства-члены ОЭСР не реализуют рекомендации Организации в достаточном объеме, что нивелирует возможность оценить их качество, а, следовательно, общую оценку эффективности работы ОЭСР, как международной организации.

В этой связи существуют определенные риски для России в контексте ее присоединения к ОЭСР. Так, несмотря на позитивное влияние будущего членства в ОЭСР на международный имидж России, в результате применения некоторых инструментов ОЭСР (например, peer pressure, который как способ воздействия может быть истолкован как «назвать и пристыдить») оно может быть негативным. Кроме того, России следует учитывать вероятность давления как со стороны наиболее влиятельных членов ОЭСР, так и со стороны международных организаций, обладающих формально-определенными инструментами воздействия и имеющих механизмы принуждения, с которыми ОЭСР тесно сотрудничает. Это может не только помешать России в полной мере реализовывать свои интересы в рамках членства в ОЭСР, но и создать предпосылки к возникновению ситуаций, при которых позиция России может быть не поддержана другими государствами-членами, учитывая предполагаемый взнос России в бюджет ОЭСР на уровне 3–4% (для сравнения – взносы ведущих членов ОЭСР составляют от 22% у США, 13% у Японии до 8%, 6% и 5% у Германии, Франции и Великобритании соответственно). ●