

Проблемы и перспективы присоединение России к ОЭСР

Р. А. Лихачев

УДК 339.9+061.1
ББК 65.5+65.428
Л-651

В Организацию экономического сотрудничества и развития входят 34 государства, преимущественно развитых, на их долю приходится около 55% мирового ВВП и 60% международной торговли¹. Основная цель ОЭСР заключается в содействии устойчивому экономическому росту стран-членов и мирового сообщества в целом. Своим кругом ведения она охватывает практически все области современного хозяйства. Её главные приоритеты – формирование экономики, основанной на науке; широкая координация экономической политики; и регулирование глобализационных процессов. Практические усилия ОЭСР направлены на формирование благоприятного и привлекательного делового климата для иностранного предпринимателя в странах-членах и их экономических партнерах. ОЭСР является одной из наиболее влиятельных МЭО.

Сотрудничество между Организацией и Россией ведется с начала 90-х годов прошлого века, а процесс присоединения продолжается на протяжении семи лет. Длительность процесса объясняется тем, что присоединение к ОЭСР предусматривает принятие Россией ряда жестких обязательств.

В настоящее время из 22 отраслевых комитетов ОЭСР, чье согласие необходимо получить для присоединения, положительный ответ дали семь. Возможно, именно поэтому первый вице-премьер И. Шувалов выразил мнение, что Россия прошла только треть пути для присоединения к Организации². Завершены переговоры по конкурентной, налоговой и социальной политике, а также по рыболовству и судостроению. Диалог с остальными комитетами продолжается.

¹ Расчет на основе данных ОЭСР и Международного торгового центра ЮНКТАД-ВТО за 2012 г. <http://stats.oecd.org/> и <http://www.trademap.org/>

² Газета «Известия», 22 января 2014 г., 3 с.

Существует ряд сложных вопросов. Во-первых, режим трансграничного движения иностранного капитала, в том числе прямых инвестиций, и услуг. Для стран-членов ОЭСР данный вопрос приоритетен, так как они являются крупнейшими инвесторами, направляющими (в основном посредством ТНК) более 75% мировых ПИИ³. Требования комитета ОЭСР по инвестициям предусматривают отмену существующих в России ограничений, в том числе по энергетике, добыче полезных ресурсов и в финансовом секторе. Ограничения следуют из Кодекса либерализации движения капиталов, обязательного к принятию странами-членами.

Тем не менее, Кодекс предусматривает право государства принять его с оговорками, заносимыми в приложения к документу. Этим правом в разном объеме воспользовались большинство стран ОЭСР, пожелавших не открывать для ПИИ приоритетные отрасли. Наиболее крупные и диверсифицированные экономики – США, Германия, Япония полностью или частично ограничили допуск ПИИ в ряд секторов, в том числе в СМИ, энергетику (особенно ядерную), добычу полезных ископаемых, а также жестко регламентировали доступ иностранных ценных бумаг на национальные валютные рынки. Поэтому технически Россия обладает необходимыми правовыми инструментами для защиты областей хозяйства, важных для обеспечения экономической безопасности.

В соответствии с «Дорожной картой присоединения РФ к ОЭСР», регламентирующей данный процесс, позиция, занятая Российской Федерацией по отношению к нормативным актам ОЭСР, затрагивающим принципиальные вопросы, является одним из главных критериев при оценке ОЭСР готовности России принять обязательства, связанные с членством. Многие члены ОЭСР заинтересованы в большей открытости России для ПИИ, и переговорный процесс относительно инвестиционного режима затруднен конфликтом интересов.

Во-вторых, экологические нормы ОЭСР. Природоохранные стандарты Организации значительно выше российских, ею задействованы сложные инструменты и индикаторы экологического регулирования, аналоги которых отсутствуют в российском законодательстве и практике. Например, в соответствии с нормами ОЭСР, предприятие обязано выделять достаточные для нейтрализации причиненного экологии вреда средства, а также периодически проводить мониторинг по выявлению передовых технологий снижения загрязнения. Организацией разработаны системы расчета наносимого ущерба, в том числе на основе анализа цикла разложения выбросов, а также строгие нормативы утилизации отходов⁴.

Подготовка к принятию экологических правил ОЭСР ставит перед страной ряд дорогостоящих задач, среди них разработка практических инструментов, а так-

³ Расчет на основе данных Международного торгового центра ЮНКТАД-ВТО за 2010-2012 г. <http://www.trademap.org/>

⁴ По материалам семинара Минэкономразвития России «Присоединение России к ОЭСР: оценка возможных последствий» http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depinterorg/doc20130523_05



же ввод мер учета и мониторинга. Бизнесу необходимо будет переоснастить производство, задействовав не производящееся в стране современное оборудование, и установить приборы измерения и контроля выбросов. Придется отказаться от практики регулярной уплаты низких экологических штрафов вместо реализации мер предотвращения загрязнения, так как нормы ОЭСР предусматривают индексацию штрафов и особые санкции против систематических нарушителей этих норм.

В-третьих, порядок сертификации содержащей химию продукции. По правилам ОЭСР решения лабораторий о допуске продукции на рынок имеют силу на территории всех стран-членов, однако учреждения должны иметь аккредитацию, подтверждающую их право сертифицировать. В России, где приняты иные стандарты, нет лабораторий, соответствующих критериям для получения аккредитации Организации.

Поэтому перед вступлением в силу указанных правил, Россия должна будет решить вопрос об обновлении технического обеспечения лабораторий, в противном случае те лишатся возможности продавать свои услуги, а производители будут вынуждены нести дополнительные расходы, сертифицируя продукцию в странах ОЭСР.

В-четвертых, в сфере торговых отношений в ОЭСР действует Соглашение по официально поддерживаемым государственным экспортным кредитам. Им вводятся жесткие ограничения на максимальную сумму, долю и срок погашения экспортного кредитования, которое должно выдаваться исключительно в национальной валюте и сопровождаться проведением ряда обязательных экспертиз, а также приобретением государственных гарантий.

Ситуация усугубляется тем, что основные торговые партнеры России отнесены документом к третьей или ниже группам риска. Это ухудшает условия кредитования, так как согласно правилам ОЭСР, чем выше риски, тем строже ограничения (большинство стран ОЭСР относятся к нулевой группе).

В этой области требуются реформы. Для минимизации негативных последствий от присоединения к Соглашению нужно разработать и ввести методы поддержки, не подпадающие под ограничения ОЭСР. В первую очередь, это необходимо для ряда секторов экспорта, пользующихся сильной государственной помощью, в частности самолетостроения и энергетики (в особенности атомной), а также предусмотреть иные механизмы льготного кредитования.

Россия продолжает подготовку к принятию на себя обязательств, предусмотренных нормативной базой ОЭСР в других сферах, в том числе по связи, информационным и высоким технологиям, антикоррупционной деятельности, государственному и корпоративному управлению, кредитно-финансовым отношениям, интеллектуальной собственности и иным.

Фактически существуют две основных группы требований ОЭСР. Для выполнения первой группы, в основном, нужно достичь формального соответствия

правилам ОЭСР. Кроме того, многие программы сотрудничества предусматривают осуществление страной мониторинга и оперативного предоставления информации по запросу других стран-членов. Осуществление обязательств по данным программам, а также эффективная работа с информационными сетями ОЭСР потребует достаточного кадрового и материального обеспечения.

Вторая группа предусматривает улучшение качества практической работы многих институциональных систем страны, в первую очередь судебной, правоприменительной, правоохранительной, также других, определяющих деловой и инвестиционный климат.

Таким образом, нормы ОЭСР предполагают сокращение существующего значительного разрыва между механизмами функционирования многих секторов российской хозяйственной системы и аналогичными механизмами в странах ОЭСР.

В этой связи от России требуется продолжение работы по многим направлениям: по внесению изменений в законодательство, проведению реформ органов управления, созданию механизмов обмена информацией и совершенствованию практик. Необходимо также подчеркнуть, что уровень обязательств по нормам во многих сферах ОЭСР значительно выше российского, и их принятие увеличит финансовую нагрузку на бюджет и бизнес.

Тем не менее, прогноз о перспективах сотрудничества по мнению большинства экспертов, как со стороны России, так и ОЭСР оптимистичен⁵. Они сходятся во мнении, что следование рекомендациям Организации, основанным на многолетнем опыте регулирования рыночных экономик, в долгосрочной перспективе окажется выгодным для России. Временные трудности, связанные с необходимостью принятия указанных обязательств – цена за переход к более эффективной модели хозяйственной системы. Издержки, сопряженные с проведением реформ, окупятся с повышением продуктивности экономики и достижением более глубокой и гармоничной интеграции в отношении с другими странами, основанной на стандартах ОЭСР.

Так, например, исполнение природоохранных норм ОЭСР в перспективе способно в корне изменить экологическую обстановку в России. Их выполнение существенно сократит объемы вредных выбросов в окружающую среду, устранив или ограничив многие источники загрязнения. Это благоприятно скажется на здоровье и безопасности населения, повысит энергоэффективность, улучшит условия для сельского хозяйства, животноводства, возрастет туристическая привлекатель-

⁵ «Интеграция России в глобальную экономику: присоединение к ОЭСР» выступление А. Гуриа, генерального секретаря ОЭСР на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге, июнь 2013 г.// <http://www.oecd.org/about/secretary-general/integration-russia-global-economic-institutions-oecd-accession.htm>; «Россию не пускают в ОЭСР», от 23 мая 2013 г.//сайт информационного агентства Интерфакс: <http://www.interfax.ru/business/308414>; «Присоединение к ОЭСР: за и против», май 2013 г.// сайт НИУ ВШЭ, <http://www.hse.ru/news/avant/83627159.html>



ность страны. Стимулируются дополнительные возможности для экономического развития, в том числе с помощью инвестирования в «зеленую» экономику.

Приведя лабораторную практику в соответствие с правилами ОЭСР, страна сумеет подключиться к единой системе проведения химических исследований – в результате российские разработки будут пользоваться доверием практически во всем мире. Это даст толчок к проведению новых исследований, облегчит экспорт и даст возможность принимать заказы от иных стран.

Важнейшей задачей в контексте планирования принятия обязательств в соответствии с нормативной базой ОЭСР является разработка эффективных методик перехода к новым стандартам, т.к. именно этот фактор является основным источником предполагаемых рисков и убытков в кратко- и среднесрочном периоде. Модернизация требует глубоких реформ, и Россия минимизирует издержки. Главный приоритет здесь – защита интересов отечественного бизнеса.

Другой важной задачей является увеличение пользы от участия в ОЭСР. Специфика Организации такова, что основным источником преимуществ для стран-членов является повышение эффективности экономик за счет привлечения аналитики в совершенствовании институтов (государственного управления, судебной системы, правоприменительной практики и других) и отраслей хозяйства, а также участие в инициативах ОЭСР по координации экономической политики и введению унифицированных стандартов. Поэтому наибольший источник выгод для России – задействование возможностей ОЭСР и укрепление сотрудничества с ней и странами-членами в рамках реализуемых Организацией проектов.

1) Одной из основных причин успеха ОЭСР является мощный научно-исследовательский потенциал. Организацией был накоплен более чем пятидесятилетний опыт регулирования рыночной экономикой и создан крупнейший среди МЭО пополняющийся архив документов по управлению государственными институтами. Перед Россией открывается ряд перспектив по его применению.

Во-первых, по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики страны. Несмотря на то что Россия была признана ООН развитым государством, по целому ряду показателей продолжает значительно отставать от других развитых стран. Знания ОЭСР могут помочь ей сократить разрыв.

Во-вторых, для проведения перспективных для России исследований, касающихся развития территорий, инфраструктуры, наукоемких и традиционных отраслей промышленности и других областей.

2) Участие в координационных инициативах ОЭСР, стимулирующих межстрановое сотрудничество при решении глобальных проблемам, стоящих перед мировым сообществом.

К данной сфере относятся, в первую очередь, сотрудничество в налоговом регулировании. В большинстве стран ОЭСР действуют протоколы ОЭСР, позволяющие эффективно взимать налоги с многонациональных предприятий. Они дают

возможность налоговым органам широко обмениваться информацией, участвовать в заграничных налоговых проверках, а также взыскивать задолженность с организаций, чьи активы расположены в иных странах ОЭСР.

Еще один важный аспект - противодействие «негативным налоговым практикам», т.е. деятельности оффшорных зон, в которых по некоторым оценкам сконцентрировано от 21 до 32 трлн долл.⁶, что превышает совокупное ВВП США и Японии. Страны-члены ОЭСР сумели добиться подписания соглашений со многими юрисдикциями с льготным налоговым режимом об обмене налоговой информацией, включающей данные о владельцах и активах компании. Успех был достигнут с помощью согласованного применения жестких мер по отношению к зарегистрированному в оффшорах бизнесу, включающих особо крупный налог, удерживаемый с капитала, расположенного в странах ОЭСР, а также иные действия, вплоть до полной заморозки активов. После присоединения к ОЭСР Россия сможет принять участие в данном проекте.

Другие основные направления глобальной координации реализуются в рамках полуавтономных агентств, действующих в рамках ОЭСР, членский состав которых может отличаться от состава ОЭСР.

Директорат по сотрудничеству в области развития отвечает за координацию предоставления странами ОЭСР помощи развивающимся и наименее развитым странам. Механизм обеспечивает установление долговременных экономических отношений между ними и формирует рынки сбыта высокотехнологического импорта для стран ОЭСР. Участие России в данной деятельности актуально также и по той причине, что, возможно, с его помощью удастся вывести на новый уровень сотрудничество со странами Африки и Латинской Америки, отношения к которым были установлены СССР.

Международное Энергетическое Агентство, объединяющее страны-потребители энергоносителей, стремится обеспечить их безопасность и интересы. Заявка на вступление России в МАЭ была подана в 1996 г. и в настоящее время продолжается переговорный процесс, однако для успешного завершения России требуется членство в ОЭСР. Особый интерес представляет присоединение России к МАЭ в контексте создания Международного газового форума. Россия, являющаяся инициатором его формирования, окажется одновременно членом двух клубов: экспортеров и импортеров энергоносителей. Предположительно данное сочетание укрепит позиции России на мировом энергетическом рынке и принесет иные выгоды.

Присоединение стимулирует усиление сотрудничества России с Агентством по ядерной энергии и Международным транспортным форумом ОЭСР, членами которых страна уже является.

⁶ Доклад «Tax Justice Network», международной сети по исследованию и борьбе с уклонением от уплаты налогов на уровне корпораций. Особое внимание уделяется оффшорным зонам и «налоговым гаваням». http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presser_120722.pdf



3) ОЭСР – центр разработки и продвижения рекомендаций, ориентированных на повышение эффективности внутренних и внешних секторов экономики широкого круга стран.

Наибольшим признанием пользуются рекомендации ОЭСР по корпоративному управлению. В современных условиях продолжает возрастать значение ТНК. На их долю приходится более 60% мировой торговли, они являются основным негосударственным заказчиком научных исследований. Треть мировых прямых инвестиций направляется только сотней крупнейших ТНК⁷. В месте с тем увеличивается роль ОЭСР, ставшей лидером в разработке стратегий регулирования корпоративного управления.

Основной документ в данной области, «Принципы корпоративного управления ОЭСР», утвержденные в 1999 г. стали основой для формирования национальных законодательств и кодексов корпоративного управления крупных компаний многих стран, в том числе России. На данный момент они являются наиболее полным и авторитетным международным источником правил корпоративного поведения. Принципы провозглашают реализацию компанией ответственности перед обществом главной целью. Они ориентированы на достижение баланса интересов, поощрения сотрудничества, утверждению реального контроля совета директоров, а также прозрачности деятельности компании.

Россия обладает удовлетворительным законодательством в области корпоративного управления, однако испытывает трудности с практикой, в основном вследствие неблагоприятной институциональной среды. В последние годы интерес к этой теме возрос, что привело к усилению сотрудничества с ОЭСР, и в частности к регулярному проведению круглых столов и технических семинаров в Москве.

Укрепление взаимодействия с ОЭСР после присоединения поможет России улучшать корпоративное управление в соответствии с новейшими исследованиями ОЭСР, а также продолжать совершенствование институциональной среды. Многие страны-члены и заинтересованные страны задействуют рекомендации ОЭСР в построении национальной политики по другим вопросам, в том числе, касающимся режима для иностранного капитала и услуг, правил в области экологии, химии, технологических стандартов, антимонопольного регулирования, правил интернет-коммерции, обращения высоких технологий, образования и иных.

Рекомендации ОЭСР оказали значительное влияние на формирование российского законодательства в указанных и прочих областях, и потому продолжение сотрудничества с ОЭСР как с источником современных механизмов регулирования экономической политики, на который ориентируются развитые страны, важно для России. Кроме того, ОЭСР действует как центр по разработке и распространению инновационных методик регулирования, и возможность их применения является важной, сотрудничество с ней позволит стране задействовать наиболее современные инструменты управления.

⁷ World investment report 2012: overview. Юнктад. с. 8. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012overview_en.pdf

4) Взаимодействующие с ОЭСР страны часто заинтересованы в более глубокой проработке рекомендаций. В этих случаях сотрудничество между ними находит продолжение в консультационных мероприятиях, проводимых ОЭСР по следующим основным направлениям: организация образовательных программ для повышения квалификации государственных служащих; совершенствование механизмов управления; помощь в адаптации решений ОЭСР под условия конкретной страны; инновационные методы регулирования.

Программы ОЭСР являются ценным практическим дополнением к прочим проектам Организации, часто носящим теоретический характер. Программы регулярно проводятся на территории России, и представители страны приглашаются на глобальные форумы и другие крупные мероприятия, проходящие за рубежом.

Таким образом, вопрос о выгодах России от присоединения к ОЭСР необходимо рассматривать в контексте долгосрочной перспективы сотрудничества. За присоединением последуют некоторые позитивные результаты. Среди них положительное воздействие на имидж страны, рост её инвестиционного рейтинга, возможность участвовать в ряде проектов ОЭСР и ознакомиться с доступной только для членов информацией.

Тем не менее, во многом они будут нивелироваться издержками, которые также необходимо учесть для более объективной оценки. За семь лет переговорного процесса Россией был осуществлен большой объем работы, в том числе внесены существенные изменения в законодательство и практику по финансам, борьбе с коррупцией, налогам и иным вопросам, созданы многие требуемые ОЭСР механизмы сотрудничества, продолжают регулярно проводиться встречи на уровне высших официальных лиц. Россия, обеспечивающая процесс присоединения, ежегодно направляет в ОЭСР более 5 млн евро.

Поэтому главным дивидендом от членства являются предпосылки для дальнейшего укрепления связей между Россией и ОЭСР, а также другими странами-членами. Реальные выгоды страны будут определяться эффективностью сотрудничества, и, следовательно, необходимо тщательное исследование вопроса и планирование максимизации эффективности каждого аспекта взаимодействия России с ОЭСР в долгосрочной перспективе.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1) Расчет на основе данных ОЭСР и Международного торгового центра ЮНКТАД-ВТО за 2012 г. // <http://stats.oecd.org/> и <http://www.trademap.org/> (Расчет на основе данных ОЭСР и Международного торгового центра ЮНКТАД-ВТО за 2012 г.)

2) Газета «Известия», 22 января 2014 г., 3 с. (Gazeta «Izvestija», 22 janvarja 2014 g., 3 s.)

3) Расчет на основе данных Международного торгового центра ЮНКТАД-ВТО за 2010-2012 г. // <http://www.trademap.org/> (Расчет на основе данных Международного торгового центра ЮНКТАД-ВТО за 2010-2012 г.)



4) По материалам семинара Минэкономразвития России «Присоединение России к ОЭСР: оценка возможных последствий» // http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depinterorg/doc20130523_05 (Po materialam seminaru Minjekonomrazvitija Rossii «Prisoedinenie Rossii k OJeSR: ocenka vozmozhnyh posledstvij»)

5) «Интеграция России в глобальную экономику: присоединение к ОЭСР» выступление А. Гуриа, генерального секретаря ОЭСР на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге, июнь 2013 г.// <http://www.oecd.org/about/secretary-general/integration-russia-global-economic-institutions-oecd-accession.htm> («Integracija Rossii v global'nuju jekonomiku: prisoedinenie k OJeSR» vystuplenie A. Guria, general'nogo sekretarja OJeSR na Mezhdunarodnom jekonomicheskom форуме v Sankt-Peterburge, ijun' 2013 g.)

6) «Россию не пускают в ОЭСР», от 23 мая 2013 г.//сайт информационного агентства Интерфакс: <http://www.interfax.ru/business/308414> («Rossiju ne puskajut v OJeSR», ot 23 maja 2013 g.//sajt informacionnogo agentstva Interfaks)

7) «Присоединение к ОЭСР: за и против», май 2013 г.// <http://www.hse.ru/news/avant/83627159.html> («Prisoedinenie k OJeSR: za i protiv», maj 2013 g.)

8) Доклад «Tax Justice Network», международной сети по исследованию и борьбе с уклонением от уплаты налогов на уровне корпораций. Особое внимание уделяется оффшорным зонам и «налоговым гаваням»././ http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presser_120722.pdf (Doklad «Tax Justice Network», mezhdunarodnoj seti po issledovaniju i bor'be s ukloneniem ot uplaty nalogov na urovne korporacij. Osoboe vnimanie udeljaetsja offshornym zonam i «nalogovym gavanjam»)

9) World investment report 2012: overview. UNCTAD. с. 8.// http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012overview_en.pdf

