

РОССИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

С повышением степени интеграции России в мировое сообщество возрастает необходимость более тесного сотрудничества с международными организациями, среди которых одной из наиболее влиятельных является Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Созданная в 1961 году и объединяющая 30 промышленно развитых стран мира, ОЭСР представляет собой форум, на котором страны – члены Организации обсуждают и обмениваются опытом по основным направлениям своей социально-экономической политики. В отличие от ВТО в зону интересов ОЭСР входит значительно больший круг вопросов: международные инвестиции и сельское хозяйство, охрана окружающей среды и страхование, научно-техническая политика и образование. Важно подчеркнуть, что ОЭСР вырабатывает так называемые джентльменские соглашения, избегая жестких предписаний.

Согласно ст. 1 Конвенции об учреждении ОЭСР от 14 декабря 1960 года основными целями этой Организации провозглашаются: содействие росту экономики как стран-членов, так и стран, не входящих в ОЭСР, росту занятости, содействие расширению мировой торговли на многосторонней основе без дискриминации, в соответствии с международными обязательствами.

С развитием Организации все большее и большее внимание уделяется сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР. Координацией взаимодействия с этими странами, в том числе и с Россией, занимается Центр по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР. Взаимодействие осуществляется в рамках глобальных форумов по актуальным вопросам экономической деятельности (по международным инвестициям, торговле, устойчивому развитию, информационной экономике). Другим направлением деятельности является подготовка и реализация специальных страновых и региональных программ.

Что касается России, экспертами ОЭСР подчеркивается, что Программа сотрудничества ОЭСР с Рос-

сийской Федерацией является самой обширной среди программ взаимодействия с другими странами-членами. В 2003–2004 годах программа охватывала такие направления, как реформа в области регулирования, торговля, налогообложение, инвестиционная политика, политика в области конкуренции, финансовые вопросы, борьба с коррупцией и др.

Первая программа сотрудничества ОЭСР с Россией начала действие в 1995 году. А годом ранее, в 1994 году, была подписана Декларация о сотрудничестве между Россией и ОЭСР, определяющая ее основные направления, что дало официальный старт отношениям между Россией и ОЭСР. Согласно декларации ОЭСР обязалась оказывать содействие Российской Федерации в переходе к рыночной экономике, в частности, в разработке и осуществлении рыночных преобразований на макроэкономическом и отраслевом уровнях.

В 1997 году был образован Комитет по связям между Российской Федерацией и ОЭСР, что позволило проводить регулярные заседания представителей России и ОЭСР на высоком уровне. На заседаниях комитета, помимо рассмотрения направлений взаимодействия в рамках Программы сотрудничества ОЭСР с Россией, обсуждается экономическая ситуация в России и основные направления социально-экономической политики. Следующее заседание Комитета по связям запланировано на июнь 2005 года. Необходимо отметить, что в структуре ОЭСР данный комитет является единственным органом, который создан специально для взаимодействия с конкретной страной, не являющейся членом ОЭСР.

В 1996 году на заявку Правительства России о вступлении в ОЭСР Россия получила ответное письмо, в котором говорилось, что членство России является «общей целью России и ОЭСР». Эксперты ОЭСР отмечают, что Россия является единственной страной среди государств, не входящих в Организацию, которая получила положительный ответ.

ОЭСР, рассматривая возможность вступления страны-кандидата в Организацию, оценивает степень

ее соответствия ряду критериев. Прежде всего рассматривается так называемый критерий схожести образа мысли. Данный критерий включает в себя соответствие следующим стандартам: наличие рыночной экономики, соблюдение принципов демократии, высокий уровень экономического развития, эффективное государственное управление и правовая среда, активное участие в деятельности других международных и региональных организаций и др. Немаловажным критерием является возможность для Организации перенять опыт или, наоборот, повлиять на политику данной страны с целью развития сферы деятельности и влияния самой ОЭСР.

Началом процесса присоединения к ОЭСР является решение Совета ОЭСР о приглашении страны-кандидата к началу переговоров по присоединению к Организации. Одновременно Совет ОЭСР определяет процедуру присоединения, а также назначает соответствующие комитеты для анализа политического и правового режима на предмет соответствия обязательствам, сопряженным с членством в ОЭСР. После завершения аналитической стадии комитеты и секретариат представляют Совету свои рекомендации. Затем Совет уполномочивает Генерального секретаря ОЭСР организовать совместно со страной-кандидатом обсуждение условий возможного присоединения к конвенции ОЭСР. Совет ОЭСР принимает соответствующее решение.

На основе перечисленных выше и других критериев была разработана новая практика приема в члены ОЭСР, предполагающая два одновременных шага: «позиционирование» и «оценка». После анализа характеристик кандидатов разрабатывается предварительная программа вступления для каждого участника в отдельности с целью упрощения и подготовки к возможному вступлению в ОЭСР.

В настоящее время Россия взаимодействует с рядом Комитетов ОЭСР. В частности, со стороны Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации взаимодействие с ОЭСР осуществляется по таким направлениям, как торговая и инвестиционная политика, государственное регулирование предпринимательской деятельности, политика в области конкуренции и др.

Основным направлением работы с Комитетом по торговле в 2003–2004 годах явилось сотрудничество в рамках обзора реформы в сфере регулирования в России. В деятельности ОЭСР регулирование подразумевает под собой набор предписаний и требований экономического, социального или административного характера со стороны Правительства по отношению к предприятиям и гражданам. По мнению экспертов ОЭСР, реформы в области регулирования, направленные на повышение эффективности государственного управления, способствуют росту экономики, повышению рентабельности, внедрению инновационных проектов, росту благосостояния населения, а также повышению эффективности государственных органов управления в области охраны окружающей среды, защиты прав потребителей и безопасности труда.

Обзор реформы регулирования был проведен в 20 странах ОЭСР. Россия стала единственной страной, не являющейся членом ОЭСР, где был проведен обзор подобного рода. Цель проведения обзора – дать оценку макроэкономическим условиям, общим последствиям реформы законодательной сферы и качеству регулятивных институтов, а также проанализировать возможности Правительства России по обеспечению эффективности государственного управления.

Окончательной версии обзора предшествовал ряд консультаций, где эксперты ОЭСР совместно с российскими официальными лицами обсуждали проекты отдельных глав. С российской стороны в процессе подготовки обзора ведущую роль играло Минэкономразвития России.

Обзор реформы регулирования в России включил в себя следующие секторы:

- 1) макроэкономический контекст реформы регулирования;
- 2) возможности Правительства обеспечить высококачественное регулирование;
- 3) роль политики в области конкуренции и реформа регулирования;
- 4) повышение степени открытости торгового режима через реформу регулирования;
- 5) реформа железнодорожной отрасли;
- 6) реформа регулирования в электроэнергетике.

Анализируя развитие российской экономики с начала рыночных реформ в свете реформы регулирования, эксперты ОЭСР пришли к выводу о необходимости продолжения реформ в сфере регулирования в России, а также укрепления основных рыночных институтов. Основными задачами провозглашаются усовершенствование законодательной системы, укрепление института частной собственности, увеличение прозрачности деятельности государственных институтов, а также борьба с коррупцией.

В обзоре подчеркивается необходимость проведения более энергичной политики в области реформы регулирования, что позволило бы России ускорить темпы экономического роста и повысить благосостояние населения.

Для улучшения качества регуляторной среды в России эксперты ОЭСР рекомендуют на высшем политическом уровне принять стратегию деятельности в области регулирования, содержащую четкие стандарты. Также рекомендуется избавиться от ситуации с дублированием функций государственных институтов. Кроме того, эксперты ОЭСР обращают внимание на несогласованность осуществления политики в области регулирования в различных регионах России.

В тексте обзора, в разделе, посвященном законодательству в области конкуренции, помимо описания препятствий развитию конкуренции в России, содержатся предложения по усовершенствованию конкурентного законодательства, а также по изменению полномочий и структуры Федерального антимонопольного агентства России. В частности, по мнению авторов обзора, за нарушение конкурентного законодательства



необходимо предусмотреть более высокий размер штрафов и взысканий, что послужило бы сдерживающим фактором для нарушителей. Эксперты ОЭСР также отмечают необходимость создания более четких стандартов и процедур в области конкуренции.

В отношении открытости торгового режима представлен анализ законодательства России в области внешнеэкономической деятельности, с точки зрения соответствия разработанным экспертами ОЭСР шести принципам эффективного регулирования, а именно: транспарентность, недискриминация, отказ от использования необоснованных барьеров в торговле, использование международных стандартов, реализация политики содействия конкуренции и признание равнозначности регулирующих мер других стран.

В понятие принципа «транспарентность» эксперты ОЭСР включают три составляющие: доступ к информации о существующих законодательных нормах, открытость процесса формирования регулирующих положений, а также возможность для участников рынка обратиться в соответствующие органы с предложением о пересмотре того или иного решения органа власти. В обзоре отмечается решающая роль Интернета в обеспечении доступа к информации, что позволяет публиковать законодательские инициативы. Кроме того, подчеркивается отсутствие распространенной практики участия представителей частного сектора в разработке законопроектов.

Что касается принципа недискриминации, эксперты ОЭСР обращают внимание на сохраняющиеся ограничения иностранного участия в области добычи полезных ископаемых и в сфере услуг, а также на ограничения в других областях: владение землей сельскохозяйственного назначения, участие в госзакупках и др. Российские официальные лица, в свою очередь, неоднократно заявляли, что позиция России по данному вопросу будет выработана в ходе переговоров по присоединению России к ВТО.

В обзоре дана положительная оценка введению нового Таможенного кодекса, в значительной степени гармонизирующего российские и международные таможенные процедуры, а также принятию Закона «О техническом регулировании», поощряющего переход на международные технические стандарты.

В связи с предстоящим присоединением России к ВТО и актуальностью для России оценки возможных последствий присоединения нельзя не отметить участие представителей Минэкономразвития России в проходившем в Казахстане в июне 2004 года Региональном форуме ОЭСР по экономическим и торговым последствиям присоединения к ВТО. На форуме основное внимание было уделено экономикам России и Китая. В частности, было отмечено наличие ряда проблем при проведении исследований возможных последствий присоединения России к ВТО, связанных с высокой степенью региональной дифференциации, а также отсутствием четкой методологии оценки. Также на форуме рассматривалась позиция России отно-

сительно многосторонних инициатив по региональной интеграции (СНГ, ШОС, ЕвразЭС) в связи с обсуждением данного вопроса в рамках нового раунда многосторонних торговых соглашений ВТО. Кроме того, была затронута тема взаимодействия федерального Правительства с региональными органами государственной власти, представителями деловых и научных кругов субъектов России в свете присоединения к ВТО.

Другим направлением взаимодействия России и ОЭСР согласно Программе сотрудничества на 2003–2004 годы явился анализ инвестиционной политики России и составление рекомендаций в данной области. Результатом сотрудничества с Комитетом по инвестициям ОЭСР стал обзор ОЭСР «Инвестиционная политика Российской Федерации», который был выпущен в декабре 2004 года.

Обзор содержит анализ достижений России в области привлечения иностранных инвестиций со времени опубликования предыдущего документа ОЭСР «Инвестиционные условия Российской Федерации: законы, меры политики и инструменты» в 2001 году. В частности, отмечается расширение прав налогоплательщиков в связи с внесенными поправками в Налоговый кодекс, возможность применения упрощенных процедур таможенной очистки, предусмотренных новым Таможенным кодексом, приведение российского законодательства в области валютного контроля в соответствие с международными стандартами после вступления в силу нового закона о валютном регулировании и другие изменения.

В целом эксперты ОЭСР отмечают значительное укрепление правовых основ инвестиций со времени опубликования предыдущего обзора в 2001 году, однако обращают внимание на ряд направлений, где необходимо осуществлять дальнейшие меры. Рекомендуются присоединение к международным стандартам финансовой отчетности (МСФО), что в значительной степени помогло бы иностранным инвесторам следить за развитием компании и обеспечило бы сопоставимость информации. В области корпоративного управления необходимо предпринять дополнительные усилия для более полного раскрытия информации о структуре корпоративной собственности, а также разработать более жесткие нормы регулирования для борьбы со злоупотреблениями.

Кроме того, по мнению авторов обзора, Россия сможет добиться увеличения притока иностранных инвестиций за счет снятия недоверия к российской судебной системе, снижения уровня коррупции в государственном секторе, упрощения процедур проверки выполнения контрактов, более эффективной защиты частной собственности, смягчения ограничений для иностранных инвесторов в банковском, страховом, телекоммуникационном и транспортном секторах.

Обзоры ОЭСР, семинары и консультации позволяют российским официальным лицам, а также деловым кругам ознакомиться с оценкой экспертов ОЭСР различных сторон экономической действительности



страны и получить рекомендации, изучить опыт стран ОЭСР по актуальным вопросам, что затем учитывается при разработке законопроектов. Таким образом, взаимодействие с ОЭСР способствует повышению эффективности проводимых в России реформ.

Будущее вступление в ОЭСР принесет России ряд выгод экономического и политического характера. К политическим выгодам можно отнести повышение статуса России в глазах мирового сообщества,

что будет способствовать развитию более тесных контактов с промышленно развитыми странами мира. С экономической точки зрения можно отметить расширение возможности России участвовать в деятельности комитетов ОЭСР, поднимать актуальные для России вопросы на их заседаниях, а также использовать информационные ресурсы ОЭСР по различным сферам управления рыночной экономикой для дальнейшего практического применения.

ЭКСПЕРТ ДЕПАРТАМЕНТА
ТОРГОВЫХ ПЕРЕГОВОРОВ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
М.И. Шипенко