

---

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

### Нина ЕФИМОВА,

младший научный сотрудник Центра фундаментальных научных исследований Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации; старший преподаватель, аспирант кафедры «Предпринимательское право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Окончила Российский государственный гуманитарный университет.

Тел.: +7 (905) 718-03-33, e-mail: efimovanina@yandex.ru

### Мария САМАРИНА,

младший научный сотрудник Центра фундаментальных научных исследований Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации; студентка 5-го курса юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Тел.: +7 (915) 285-78-03, e-mail: TheApplePie@yandex.ru

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

**Ключевые слова:** Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), инструменты ОЭСР, присоединение России к ОЭСР.

Россия находится в процессе присоединения к ОЭСР — одной из наиболее авторитетных в настоящее время международных экономических организаций, членами которой являются самые развитые государства и с которой активно взаимодействуют такие международные организации/объединения, как ВТО, МБРР, G8, G20 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 названных организаций.

Особенностью ОЭСР (Организации) является преимущественно рекомендательный ха-

рактер ее актов, т.е. актов, необязательных к исполнению. Более того, ОЭСР, в отличие от многих других организаций экономического плана, членом которых является Россия, не имеет специального органа, наделенного полномочиями по принуждению к исполнению ее актов.

В этой связи сложно определить последствия неисполнения положений ОЭСР, так как формально такие последствия не обозначены. И проведенный анализ обширного перечня актов ОЭСР позволяет сделать вывод о фактическом отсутствии ответственности за неисполнение актов Организации. Так, в докладе об эффективности контроля экономики ОЭСР отмечается, что в 24 случайно выбранных странах—членах ОЭСР принимается только половина (52%) экономических рекомендаций Организации<sup>1</sup>.

Вместе с тем комплексный анализ деятельности ОЭСР дает возможность говорить о том,

---

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

что такого рода ответственность с соответствующими последствиями все же имеется и носит серьезный характер, фактически являясь механизмом реализации воли Организации, которая выражается в максимальном исполнении ее актов и следовании ее политике как членами, так и не членами ОЭСР.

Официально позиционируемыми инструментами ОЭСР являются акты, принимаемые Советом ОЭСР: решения и рекомендации. Однако можно выделить ряд дополнительных инструментов воздействия ОЭСР на своих членов, с помощью которых Организация 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 нечленами, 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, т.е. равными государствами—членами ОЭСР, соответствующей деятельности. Данный подход представляет собой гибкий инструмент урегулирования споров между членами Организации посредством открытого диалога, направленного на прояснение позиций 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 ее ориентации на международные стандарты в государственной политике.

В процессе такого диалога неизбежно оказывается задействован механизм, активно применяемый ОЭСР, — «peer pressure» (давление равных). Диалог происходит на уровне представителей государств, каждый из которых делится опытом по разрешению той или иной проблемы в своей стране, в результате чего выявляются передовые мировые практики.

И фактически невозможно бывает отказаться от использования предлагаемого опыта, если он был успешен, так как это может быть расценено как неготовность или нежелание решать обсуждаемую проблему. Как следствие, может возникнуть неоднозначная реакция в отношении государства—члена Организации как со стороны других ее членов, 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 государством того или иного акта Организации.

Одновременно с указанными «мягко» стимулирующими подходами в рамках «peer pressure» используется способ, который буквально называется «назвать и пристыдить»<sup>3</sup>. Он заключается в публичном выявлении государств, не исполняющих или исполняющих ненадлежащим образом акты ОЭСР.

Главным результатом использования такого инструмента ОЭСР, как диалог, является принятие рекомендации или вынесение решения преимущественно на основе консенсуса<sup>4</sup>. Несмотря на то что в основе принятия актов ОЭСР лежит преимущественно принцип консенсуса, с 2004 г. 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 возражений со стороны трех и более членов, предоставляющих 25% взносов в бюджет ОЭСР. Исходя из этого в ОЭСР учитывается приоритет мнений экономически сильных государств (США, Японии, Германии), так как при консенсусе активно используется «peer pressure», а голосование квалифицированным большинством построено таким образом, что государства, выплачивающие большие по размеру членские взносы в бюджет ОЭСР, сравнительно легко могут не допустить принятия решений, не соответствующих их интересам.

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

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

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Консенсус — альтернатива голосованию, единогласное принятие решения на основе всеобщего согласия всех участников—членов международной организации.

лагает ее совместное обсуждение, диалог. Экспертная оценка ОЭСР может позиционироваться как один из инструментов контроля, управления и воздействия Организации на своих членов и с целью реализации ими актов ОЭСР, и с целью повышения эффективности деятельности правительств конкретных государств. Помимо экспертной оценки ОЭСР регулярно проводит экономические исследования и подготавливает экономические прогнозы, касающиеся как стран-членов, так и не членов ОЭСР. Ежегодно Организация осуществляет не менее 18 исследований<sup>5</sup>. Экономический прогноз представляет собой оценку экономического состояния той или иной страны. Подобный мониторинг может стать основой для проведения экспертной оценки.

Также к инструментам ОЭСР относится сотрудничество с государствами-нечленами, осуществляемое посредством предусмотренных в Организации форм взаимодействия, что позволяет ОЭСР оказывать влияние на глобальные процессы при условии сохранения достаточно узкого и отчасти привилегированного членства в ней (в настоящее время — 34 страны).

Кроме обозначенных инструментов управления ОЭСР осуществляет тесное сотрудничество с другими международными организациями и объединениями (ФАТФ, ВТО, ООН, G8, G20, ЕС, МБР и др.), касающееся общих проектов. Например, с МВФ ОЭСР взаимодействует в таких сферах, как 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 представители очень многих международных организаций и их подразделений: 107 международных организаций являются наблюдателями, 23 — полноправными участниками ОЭСР.

В результате подобного взаимодействия ОЭСР опосредованно влияет на экономические

и политические преобразования в мире. Например, 12 февраля 2013 г. Организация опубликовала отчет о размывании налогооблагаемой базы и переносе капитала, содержащий анализ факторов, вызывающих такого рода явления, а также предложения по решению обозначенных проблем<sup>6</sup>. Так, в отчете акцентировано внимание на некоторых показателях экономики Кипра, которые вызывают озабоченность ОЭСР (например, процентное соотношение размера дохода от иностранных корпораций и ВВП страны), в связи с чем Организация призывает мировое сообщество применять меры по борьбе с законными способами ухода от налогообложения, не предлагая при этом 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 о полном одобрении введения в стране налоговых мер, в том числе о повышении ставок налога на доход от капитала и корпоративного налога<sup>7</sup>. Позже между правительством Кипра и Тройкой<sup>8</sup> был заключен меморандум, предусматривающий предоставление Кипру финансовой помощи при условии осуществления в стране названных налоговых мер, а также проведения реформ в финансовом и банковском секторах. Все это очевидно демонстрирует не только высокий авторитет ОЭСР как международной организации, но и имеющееся косвенное влияние используемых ею инструментов на принятие решений другими организациями, обладающими наднациональными полномочиями и имеющими, в отличие от ОЭСР, формально определенные правила.

В заключение отметим, что при проведении оценки эффективности работы любой международной организации имеет значение не только качество информации и рекомендаций, предоставляемых ею своим членам, но и степень реализации таких положений

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/about/publishing/oecdeconomiccountrysurveys.htm>

<sup>6</sup> 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)

<sup>7</sup> 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)

<sup>8</sup> 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.

государствами-членами в их практической деятельности. Соответственно, без определенного давления международной организации, в том числе и ОЭСР, на своих членов последние не будут реализовывать ее рекомендации в достаточном объеме, что не даст возможности оценить их качество, а следовательно, и общую эффективность работы международной организации.

В этой связи существуют известные риски для России при присоединении ее к ОЭСР. Так, несмотря на положительное влияние будущего членства в ОЭСР на международный имидж страны, в результате применения некоторых инструментов Организации (например, «peer pressure» или «назвать и пристыдить») оно может иметь негативные последствия для РФ.

Кроме того, России следует учитывать вероятность давления на нее как со стороны наиболее влиятельных членов ОЭСР, так и со стороны авторитетных международных организаций, с которыми ОЭСР тесно сотрудничает.

Все 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 РФ может быть не поддержана другими государствами-членами Организации. Особенно учитывая предполагаемый взнос России в бюджет ОЭСР на уровне 3–4% (для сравнения: взносы ведущих членов ОЭСР в ее бюджет составляют от 22% у США и 13% у Японии до 8, 6 и 5% у Германии, Франции и Великобритании соответственно). ■