

Оценка последствий присоединения России к ОЭСР: риски и возможности¹

Присоединение России к ОЭСР является одним из приоритетов внешнеэкономической политики Правительства Российской Федерации. Присоединение России к ВТО, а также значительный прогресс в переговорах с комитетами и рабочими органами ОЭСР создают предпосылки для ускорения процесса присоединения России к этой организации.

Сегодня наблюдается обоюдная заинтересованность России и ОЭСР в скорейшем присоединении нашей страны к Организации. Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркивает, что интеграция в международные экономические процессы - это безусловный выбор России, от которого Россия не отказалась в период кризисных испытаний и который не будет меняться и в дальнейшем². В ходе встреч с руководством Российской Федерации, а также в ходе своего выступления на Гайдаровском форуме в 2013 году Генеральный секретарь ОЭСР А. Гурриа подтвердил заинтересованность ОЭСР в присоединении России к Организации, подчеркнув при этом, что сотрудничество России и ОЭСР должно стать дополнительным стимулом для модернизации экономики³. Правительством Российской Федерации одобрен План законодательной работы по приведению российского законодательства в соответствие с правилами ОЭСР (далее – План законодательной работы). Гармонизация в соответствии с нормами ОЭСР российского законодательства требует проведения оценки возможных социально-экономических последствий для страны, учета проведенной оценки в работе по присоединению к ОЭСР, включая уточнение и окончательное формирование позиции в отношении правовых актов ОЭСР, которые после присоединения станут обязательствами Российской Федерации в ОЭСР.

В настоящий момент необходимо определить не только риски присоединения и определенные издержки и трудности этапа присоединения и начального этапа членства России в ОЭСР, но и выявить долгосрочные выгоды и преимущества от участия России в этой Организации.

Ниже представлены основные риски и преимущества сотрудничества и ожидаемого членства России в ОЭСР.

1. Риски и трудности присоединения России к ОЭСР

Систематизируя возможные риски присоединения России к ОЭСР, можно выделить следующие группы рисков:

1.1 Риски, связанные с выполнением Россией обязательств в наиболее «чувствительных» секторах

К категории «чувствительных» секторов могут быть отнесены те направления сотрудничества с ОЭСР, в которых выполнение Россией обязательств может иметь какие-либо из следующих негативных эффектов:

- может повлечь прямые потери для отдельной отрасли или экономики в целом;
- противоречит национальным интересам и интересам безопасности страны;

¹ По результатам реализации НИР «Оценка последствий присоединения к ОЭСР» (Исполнитель – Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Заказчик – Министерство экономического развития Российской Федерации, шифр темы 1202-11-12)

² Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/15709>

³ Modernizing Russia in a challenging global environment Remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General, delivered at the Gaidar forum <http://www.oecd.org/russia/modernizingrussiainachallengingglobalenvironment.htm>

- может потребовать существенной дополнительной бюджетной нагрузки, не предусмотренной бюджетным правилом и долгосрочной Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации;

- требует чрезмерных усилий по гармонизации российского законодательства, включая имеющие место либо ожидаемые серьезные межведомственные разногласия, для преодоления которых, как минимум потребуется время, и это может сказаться на графике выполнения российских обязательств.

Вместе с тем в большинстве секторов, которые по перечисленным критериям могут быть отнесены к «чувствительным» и которые представлены ниже, можно выделить как проблемные области - обязательства ОЭСР, которые могут оказаться трудновыполнимыми для России особенно на начальном этапе членства в ОЭСР, так и области перспективного сотрудничества - обязательства, которые, даже будучи в определенной степени затратными, могут оказаться важным источником международного опыта и дополнительной мобилизации для необходимого перехода к принципиально новому укладу экономики и новым источникам экономического роста. Кроме того, проблемные обязательства могут содержать в себе как риски, так и преимущества, и задача текущего этапа – оценить и взвесить такие обязательства в точки зрения «цена-выгода» (costs-benefits).

Ниже представлены сектора, которые можно отнести к «чувствительным».

Экология

Сектор охраны окружающей среды является наиболее сложной областью текущих переговоров по присоединению России к ОЭСР в связи с большим объемом нормативных документов ОЭСР, регулирующих международное сотрудничество в сфере экологии.

Несмотря на наличие безусловных выгод, которые получит Российская Федерация, присоединившись к ОЭСР, существуют и определенные риски, связанные с необходимостью выполнения целого ряда сложных и достаточно конкретных обязательств, а также с необходимостью выделения и использования для этого существенных финансовых и материальных ресурсов.

Так, в связи с выполнением обязательства в области создания и функционирования интегрированной системы предотвращения и контроля за загрязнением окружающей среды (ИСПКЗ) следует отметить, что в Российской Федерации в настоящее время отсутствуют законодательно установленные комплексные инструменты учета всего жизненного цикла загрязняющих окружающую среду веществ. Отсутствие подобных инструментов влечет за собой риск возникновения сложностей для выполнения этого важного обязательства.

Вместе с тем, применение подхода, основанного на использовании наилучших доступных технологий (НДТ) и интегрированной (комплексной) системе предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды позволит Российской Федерации обеспечить:

- предотвращение, сокращение и комплексный контроль загрязнения, включая образование выбросов, сбросов, отходов, других негативных воздействий, вызванных функционированием объектов хозяйственной деятельности, а также, насколько это возможно, устранение источников этих загрязнений;
- уменьшение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду;
- повышение общего уровня защиты окружающей среды от техногенных воздействий;

- обеспечение безопасности хозяйственной деятельности для жизни и здоровья граждан;
- рациональное использование первичных и вторичных ресурсов в соответствии с принципами "предотвратить загрязнения" и "загрязнитель платит".

При реализации НДТ, имеющих установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов, достигается наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу произведенной продукции.

Большое значение для Российской Федерации в рамках выполнения данного обязательства будет иметь и применение концепции наилучших доступных технологий (НДТ) в рамках комплексного подхода в области предупреждения и контроля загрязнения. В странах-членах ОЭСР основной упор делается на разработку и применение превентивных мер в области предотвращения и предупреждения загрязнения окружающей среды и образования отходов, в то время как в Российской Федерации в течение длительного времени основное внимание уделялось ликвидации последствий загрязнения окружающей среды, а не его предотвращению. Для выполнения данного обязательства Российской Федерации необходимо будет более эффективно проводить оценку и отбор соответствующих технологий для идентификации именно тех технологий, которые являются наилучшими для каждой конкретной ситуации, включая альтернативные технологии, а также выявить возможности и пути для снижения затрат на производство продукции в различных секторах экономики. Это также влечет за собой определенный риск в выполнении данного обязательства.

Относительно выполнения важнейшего обязательства в области применения принципа «платит тот, кто загрязняет» следует отметить, что существующая в России в настоящее время система платы за загрязнение неэффективна, а связанные с ней экономические стимулы недостаточны в связи с низкими ставками по сравнению с требуемыми природоохранными расходами. Российской Федерации придется перейти от подхода, основанного на наказании виновного в причинении ущерба и выплаты денежной компенсации, к применению механизма предотвращения и ликвидации экологического ущерба.

Для приведения существующей в настоящее время в России системы возмещения экологического ущерба в соответствие с существующими в странах ОЭСР подходами неизбежно потребуются разработка и осуществление целого ряда важных мер, нормативов и методик, в частности разработка нормативных документов и методик определения величины ущерба от загрязнения и других видов воздействия на окружающую среду, а также разработка современной системы экологического правоприменения. В противном случае могут возникнуть серьезные риски невыполнения данной рекомендации ОЭСР и сложности в его осуществлении в дальнейшем, которые неизбежно повлекут за собой очень серьезные финансовые затраты. Аналогично.

Что касается обязательства в области продуктивности ресурсов в целях адаптации к рекомендациям ОЭСР потребуются серьезная работа в области разработки соответствующих показателей и дальнейшего развития системы национальных счетов для оценки эффективности использования ресурсов, потенциального воздействия на окружающую среду и, главное, более точного определения необходимых для этого финансовых и материальных затрат, в противном случае существует риск невыполнения данного обязательства. Серьезная работа в этой области ведется российскими министерствами и ведомствами, в частности РОССТАТОМ. Развитие и широкое применение системы национальных счетов позволит обеспечить более эффективный учет и контроль использования ресурсов.

Для выполнения решения-рекомендации Совета ОЭСР по сокращению трансграничных перемещений отходов Российской Федерации потребуются принять меры для создания соответствующей инфраструктуры для обращения с отходами, предназначенными для окончательной утилизации (размещения на свалках и полигонах, а также для сжигания), приемлемыми с точки зрения охраны окружающей среды способами. В связи с этим, России придется принять дополнительные меры по приведению инфраструктуры обращения с отходами в соответствие с требованиями ОЭСР. Это может быть связано как с дополнительным строительством современных мусоросжигательных заводов, так и с повышением качества полигонов по утилизации отходов и устранению несанкционированных свалок. Основные усилия и затраты должны быть направлены на создание соответствующей инфраструктуры в сфере обращения с отходами как на национальном уровне, так и на уровне регионов и муниципальном уровне. Снизить подобный риск может применение залогово-возвратных схем обращения с отходами, повторное использование, восстановление и переработка отходов, например отработанного машинного масла и т.д.

Относительно выполнения обязательств по транспортной политике важным шагом должно стать осуществление Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. Выполнение положений и Стратегии и рекомендаций ОЭСР позволит обеспечить сокращение вредного воздействия транспорта на здоровье людей за счет снижения объема воздействий, выбросов и сбросов, количества отходов на всех видах транспорта; перехода транспортных средств на экологические виды топлива; снижения энергоемкости транспорта до уровня показателей передовых стран-членов ОЭСР и т.д.

В частности, выполнение данного обязательства позволит Российской Федерации комплексно решать такие проблемы, как необходимость повышения энергоэффективности транспортной системы в целом и отдельных видов транспорта, обеспечение энергосбережения, снижение выбросов загрязняющих веществ и уровня шума от транспорта, возможность применения альтернативных технологий, включая альтернативные виды топлива, повышение экологической безопасности транспорта, снижение влияния транспорта на экосистемы, особенно наиболее хрупкие экосистемы тайги и тундры, морские экосистемы Севера и т.д.

Тем не менее, для выполнения как данного обязательства, так и ряда других обязательств потребуются более четкая межведомственная координация действий различных российских министерств и ведомств и обеспечение осуществления согласованного подхода к решению поставленных задач. Кроме того для выполнения данного обязательства потребуются серьезные финансовые затраты, что также влечет за собой риск выполнения данного обязательства не в полном объеме. Снижению данного риска и изысканию необходимых финансовых средств может, например, изменение системы ценообразования на транспорте, изменение тарификации и стоимости транспортных услуг и т.д.

В целом для выполнения обязательств в сфере экологии могут потребоваться значительные финансовые средства. Необходимые средства для развития системы обращения с отходами можно получить за счет введения целевых налогов, а также путем предоставления определенных налоговых льгот.

Вместе с тем большая работа по гармонизации российского законодательства и нормами ОЭСР в области охраны окружающей среды уже проделана, и ожидается, что со вступлением в ОЭСР она будет продолжена и интенсифицирована при консультационном содействии Организации.

Несмотря на все трудности переговорного процесса и ожидаемые риски и сложности начального этапа членства России в ОЭСР, выполнение обязательств ОЭСР в сфере экологии окажет положительный эффект на политику энергоэффективности России,

что приведет к тому, что развитие страны будет происходить без какого-либо роста энергоснабжения в течение нескольких последующих десятилетий. Это также будет способствовать диверсификации экономики, повышению эффективности производства и, таким образом, росту конкурентоспособности на глобальных рынках, позволив полностью использовать экспортный потенциал России, избежать потери рабочих мест и обеспечить получение налоговых поступлений.

Дополнительными выгодами от реализации обязательств ОЭСР в сфере экологии станет решение экономических и экологических проблем и открытие новых источников развития по нескольким направлениям: повышение производительности труда; предоставление больших возможностей для инноваций; создание новых рабочих мест путем инвестирования в «зеленую» экономику; создание новых рынков путем стимулирования спроса на экологически дружелюбные технологии, товары и услуги; повышение экономической стабильности путем создания и обеспечения более сбалансированных макроэкономических условий и снижения колебания цен на ресурсы, а также адекватной оценки стоимости ущерба для окружающей среды.

Оборот химических веществ

В области оборота химических веществ наиболее сложными являются обязательства в области совместных исследований и снижения риска существующих химикатов, соответствия принципам надлежащей лабораторной практики и новых химических веществ.

В этой связи необходимо гармонизировать методики оценки свойств химических веществ РФ, а также отразить в законодательстве Российской Федерации требования к предоставлению объема производства и импорта химикатов.

Вместе с тем, значительная работа по гармонизации в данных наиболее проблемных вопросах уже проделана. В частности важным шагом в этом направлении явилось принятие «Национальной программы по исследованию химических веществ и их смесей» для гармонизации с нормами ОЭСР в части оборота химических веществ.

Наиболее проблемными обязательствами в данной области являются обязательства, связанные с методами взаимного признания данных (ВПД) о химических веществах и методами надлежащей лабораторной практики (НЛП). До последнего времени действовавшие в Российской Федерации методы испытаний химических веществ промышленного назначения и их смесей, отличались от рекомендаций ОЭСР, например, по оценке острой токсичности, по специфическим видам действия.

В связи с этим для Российской Федерации существуют риски определенных потерь, которые связаны с внедрением методов НЛП. В частности, существуют риски как прямых, так и косвенных потерь для российских лабораторий и центров. К ним относятся потери, связанные с отсутствием необходимости проведения повторных исследований импортируемой продукции в российских лабораториях для ее сертификации и допуска на национальный рынок (прямые потери) и риски, связанные с возможной потерей технической и кадровой компетенции российских лабораторий (косвенные потери).

Кроме того, помимо прямых финансовых потерь для российских лабораторий существует и косвенный риск принципиально упущенных выгод в связи с отсутствием в настоящее время в Российской Федерации признанных лабораторий, соответствующих принципам НЛП.

В свою очередь, в связи с отсутствием в России лабораторий и центров, признанных инспекционными органами ОЭСР, российские экспортеры могут быть вынуждены проводить исследования за пределами страны. Учитывая, что стоимость проведения подобных исследований за рубежом значительно выше, чем в России, и то,

что исследовательские лаборатории, признанные инспекционными органами ОЭСР, заключают договоры на определенный период времени (в среднем на срок от 6 месяцев), это может повлечь за собой риск возникновения для российских производителей определенных препятствий для того, чтобы стать полноценными участниками международного рынка.

Весьма вероятен и риск снижения исследовательского потенциала российских лабораторий. Одностороннее признание результатов исследований также может повлечь за собой риск оттока специалистов и исследователей из научно-экспериментальной сферы, а сокращение количества и объемов исследований веществ, производимых за рубежом, может повлечь за собой риск снижения компетенции лабораторий в проведении исследований современной инновационной продукции.

Относительно обязательства в области регистров выброса и переноса загрязняющих веществ (РВПЗ) сложность состоит в том, что в Российской Федерации на федеральном уровне регистра выброса и переносов загрязняющих веществ нет. Работа по созданию такого регистра ведется на региональном уровне при поддержке со стороны международных организаций. Для выполнения данного обязательства и гармонизации российского подхода с подходом ОЭСР потребуется провести оценку необходимости создания единого регистра на федеральном уровне и определить источники соответствующего финансирования. В противном случае может возникнуть риск невыполнения данного обязательства, которое является одним из наиболее важных в данной сфере.

В области новых химических веществ следует учесть тот факт, что соглашение Таможенного союза не содержит такого понятия как «новое химическое вещество» или «смесь», что может иметь значение при доработке нормативных правовых документов Таможенного союза, в первую очередь Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических правил Таможенного союза и Технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции».

Вместе с тем, значительная работа по гармонизации в данных наиболее проблемных вопросах уже проделана. В настоящее время предложение по разработке Соглашения о признании результатов лабораторных исследований, выполненных в соответствии в принципами надлежащей лабораторной практики ОЭСР в Таможенном союзе согласовано с заинтересованными ФОИВ и находится на стадии внесения в ЕЭК.

Несмотря на все сложности текущих переговоров в данном секторе, реализация обязательств ОЭСР в сфере регулирования оборота химических веществ позволит использовать наработки ОЭСР для доработки нормативных правовых документов Таможенного союза, а также позволит создать единую информационную систему о свойствах химических веществ и смесей, предусмотреть различные схемы проведения исследований химических веществ и смесей с учетом степени необходимости и объема предполагаемых исследований. Кроме этого выполнение обязательств в области регулирования оборота химических веществ будет способствовать и гармонизации с нормами ОЭСР в области экологии (в связи с наличием ряда связанных обязательств в обоих секторах), а значит и максимизации тех долгосрочных выгод для экономики и социальной сферы, которые России сможет получить, совершенствуя свою политику в области охраны окружающей среды в соответствии с международными стандартами.

Корпоративное управление

Российское законодательство в области корпоративного управления разрабатывалось во многом с учетом норм ОЭСР в этой области, в том числе Принципов корпоративного управления (С(2004)61). В частности принципы ОЭСР содержатся в виде рекомендаций в Кодексе корпоративного поведения, утвержденном Распоряжением ФКЦБ

России от 4 апреля 2002 г. № 421/р. В Начальном меморандуме о соответствии Россия принимала все нормы ОЭСР в этой области.

В то же время, при детальном рассмотрении, становятся очевидны риски, избежание которых позволило бы осуществить принятие принципов ОЭСР с оговорками.

В сфере корпоративного управления спорными являются обязательства в части усиления защиты прав и интересов миноритарных акционеров, изменения системы контроля и аудита, становление которой осуществляется сегодня в России, и создание эффективной системы государственного управления через унификацию и приватизацию.

В этой связи необходимым является поэтапное следование принципам корпоративного управления ОЭСР в соответствии со шкалой приоритетности от мер, реализация которых давала бы наиболее благоприятный эффект для развития экономики, например, реализация принципов защиты прав собственности, к менее спорным, таким как раскрытие информации о владении, расширение перечня раскрываемой информации с обязательным делением на публичные и непубличные сектора, пересмотр критериев независимости членов совета директоров и внедрение стандартов их деятельности. При этом следование обязательствам должно строиться при анализе опыта стран-членов ОЭСР по обеспечению защиты прав акционеров, по наличию ограничений на участие иностранного капитала, а также принципов и механизмов участия государства в деятельности компаний, включая особо чувствительные и стратегические отрасли экономики, с учетом степени влияния реализуемых принципов ОЭСР на инвестиционную привлекательность.

Реализация данного обязательства должна быть сконцентрирована на устранении недостатков государственного управления, определения степени ответственности за принимаемые решения, отказа от избыточного вмешательства государства в экономические процессы при значительном повышении результативности мер, нацеленных на реализацию стратегических задач государства, с учетом особенностей оборота имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности, имеющих стратегическое значение для государства.

Защита стратегических интересов государства должна превалировать над интересами частного сектора. Соответственно, методы управления компаниями, осуществляющими деятельность в секторах экономики, имеющих стратегически большое значение для государства, могут и должны отличаться от обычных стандартов корпоративного управления. Ускоренная приватизация может привести к нарушению баланса в пользу частного сектора в определенных отраслях экономики и потере суверенитета.

Спорным является усиление защиты прав миноритарных акционеров в условиях создания системы корпоративного управления, обеспечивающей равное отношение к акционерам, включая миноритарных и иностранных акционеров, право на эффективную защиту в случае нарушения их прав.

При реализации данного принципа необходимо исходить из баланса интересов заинтересованных сторон – крупных и миноритарных акционеров. Анализ ситуации показывает, что интересы миноритариев могут не только не совпадать с интересами мажоритариев, но и с интересами компании, акционерами которой являются такие миноритарии. В результате, особую актуальность приобретает создание механизмов защиты компаний от недобросовестных миноритариев, действия которых направлены на ущемление интересов самой компании, и, как следствие, других акционеров.

Реализация принципа по возложению на комитет совета директоров функций внутреннего аудита и замена им ревизионной комиссии сопряжена с риском разрушения

системы внутреннего аудита, принципы которой заложены в современном законодательстве о бухгалтерском учете, а также риском дополнительных расходов для компаний, не обязанных иметь совет директоров.

Целью корпоративного управления является обеспечение эффективности работы компаний и предотвращение либо минимизация риска возникновения конфликта интересов заинтересованных сторон. Эффективность корпоративного управления напрямую зависит от ее гибкости и возможности «настройки» в зависимости от структуры капитала и целей и интересов собственников. Это, в свою очередь, подразумевает исключение дополнительной нагрузки по обеспечению деятельности органов управления, которые, по мнению акционеров, не являются необходимыми.

Предположительно, цели создания эффективной системы внутреннего аудита будут достигнуты путем дальнейшей реализации закрепленных законодательством положений.

Определенные сложности могут быть связаны с расширением обязательств по раскрытию информации без усиления разграничения на публичные и непубличные и устранения двойного и фрагментарного регулирования вопросов раскрытия информации.

Текущие сложности вызваны подготовкой изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации. В частности до принятия изменений приостановлена работа по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения дифференцированного регулирования для открытых и закрытых акционерных обществ, в том числе в части структуры и порядка формирования органов управления, возможности перераспределения компетенций между органами управления». Также в ходе подготовки проекта федерального закона «О внесении изменений в части первой, третьей и четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ко второму чтению в Государственной Думе из законопроекта были исключены некоторые важные нормы в части корпоративного законодательства (об аффилированных лицах, о контролирующих лицах юридического лица и об ответственности контролирующих лиц), что вызвало озабоченность ОЭСР.

В соответствии с Планом законодательной работы, Государственной Думой 16 ноября 2012 г. принято постановление №1150-6 ГД о рассмотрении и принятии Государственной Думой в дальнейшем отдельных положений указанного законопроекта в качестве самостоятельных законопроектов. Вопросы регулирования юридических лиц вошли в законопроект №47538-6/2 «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации», статью 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». В проекте официального отзыва Правительства Российской Федерации содержится положение о том, что в Гражданский кодекс следует включить положения о связанности (аффилированности) лиц, а также о лицах, контролирующих юридическое лицо, и об ответственности таких лиц.

Налогообложение

В Начальном меморандуме о соответствии Российская Федерация приняла рекомендации Совета ОЭСР в отношении Модельной конвенции по налогообложению доходов и капитала (С(97)195; С (2008)107) с серьезными оговорками.

Типовой проект Соглашения об избежании двойного налогообложения доходов и имущества, одобренный Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 352 «О заключении межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества» (с последующими изменениями), был разработан на основе Модельной конвенции ОЭСР. Вместе с тем российское типовое соглашение по

ряду положений отличается от Модельной конвенции ОЭСР. Отклонения от типового текста конвенции вызваны особенностями российского законодательства и системы налогообложения, а также продиктованы практикой заключения Российской Федерацией соглашений об избежании двойного налогообложения

Буквальное следование рекомендациям ОЭСР относительно определения прибыли постоянных представительств С(2008)106, в частности использование положений статьи 7 Модельной конвенции при определении прибыли постоянных представительств как в рамках двусторонних соглашений, так и национальным законодательством потребовало бы от России серьезных изменений налогового законодательства. Выполнение данного обязательства находится в противоречии с Налоговым Кодексом Российской Федерации (существенными положениями главы 25 НК). Гармонизация налогового законодательства России с нормами ОЭСР может занять достаточно длительное время.

В современных условиях, использование вместо реальной прибыли постоянного представительства гипотетической прибыли, как это предполагается в статье 7 Модельной конвенции, расширило бы возможности по уклонению от налогообложения с использованием иностранных юридических лиц и соответственно, могло бы привести к потерям доходов бюджета.

Вопрос введения прогрессивной шкалы налогообложения по налогу на доходы физических лиц и повышение уровня налогооблагаемой базы по страховым взносам формально не регулируется нормативно-правой базой ОЭСР, тем не менее, данная рекомендация периодически дается России⁴. Несмотря на отсутствие единой позиции по данному вопросу в российском экспертном сообществе, преобладающей является оценка, в соответствии с которой введение данной меры может негативно сказаться на экономическом росте и усилении неустойчивости налогового законодательства.

В настоящее время Россия переживает период замедления экономического роста. В соответствии с заявлениями руководства Министерства экономического развития Российской Федерации, рост ВВП в текущем году не превысит 2,4%. В соответствии с докладом ОЭСР 2010 года «Tax Policy Reform and Economic Growth», увеличение подоходного налога, вместе с налогом на прибыль организаций, оказывают наибольшее, по сравнению с другими налогами дестимулирующее воздействие на экономический рост. Таким образом, с использованием положений доклада ОЭСР, можно констатировать, что переход к прогрессивной шкале налогообложения по НДФЛ, во-первых, усилил бы неустойчивость налогового законодательства в России. Эта неустойчивость негативно сказалась бы на и без того неудовлетворительном инвестиционном климате в России. Во-вторых, повышение НДФЛ может привести к сокращению потребления по сектору домашних хозяйств, что явится фактором дальнейшего замедления экономического роста.

Рост ставок по НДФЛ должен привести к увеличению доходов консолидированного бюджета. Количественные оценки влияния такого увеличения доходов бюджета на экономику в целом будут зависеть от того, на какие направления расходов будут направлены дополнительные средства. Наименее эффективным направлением расходования дополнительных бюджетных средств было бы увеличение субсидий экономике.

С точки зрения влияния на экономический рост менее болезненным, чем увеличение налогов на доходы, является рост налогов на потребление, Самым «безвредным» для экономического роста является увеличение налогов на имущество.

Формально в настоящее время в План законодательной работы включен только вопрос, связанный со взаимной административной помощью во взыскании налоговых исков (С(80)155). Соответствующий проект федерального закона о ратификации Совместной конвенции ОЭСР/Совета Европы об оказании взаимной административной

⁴ Modernizing Russia in a challenging global environment. Remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General, delivered at the Gaidar forum. Moscow, 18 January 2013 (<http://www.oecd.org/russia/modernizingrussiainachallengingglobalenvironment.htm>)

помощи по налоговым вопросам находится на рассмотрении заинтересованных ведомств. Целесообразность принятия данной рекомендации связана с необходимостью осуществления эффективного контроля за деятельностью отечественных компаний за рубежом с целью сократить возможности по уклонению от уплаты налогов. Можно отметить, что данная рекомендация ОЭСР носит достаточно общий характер. Положения рекомендации ОЭСР заключаются в предложении заключать двусторонние конвенции, касающиеся административной помощи во взыскании налоговых исков с оговоркой, если этому не препятствуют политические, правовые или практические причины. При этом административная помощь заключается в основном во взаимном предоставлении налоговой информации. В данном случае можно говорить лишь о риске снижения инвестиционной привлекательности России для компаний, заинтересованных в оптимизации налогообложения в обход национального и международного законодательства.

Экспортное кредитование

Основной проблемной зоной в части торговой политики остается вопрос присоединения России к Договоренности по государственной поддержке экспортных кредитов (TAD/PG(2011)4 (ДОЭК)). В соответствии с Начальным меморандумом о позиции России в отношении актов ОЭСР в июне 2009 года, Российская Федерация присоединяется к данной Договоренности без переходного периода. В отношении имплементации в российскую практику предоставления кредитов социальной, экологической и антикоррупционной экспертиз Россия запросила переходный период. Данная позиция обусловлена тем, что в условиях членства России в ВТО предоставление экспортоориентированных субсидий запрещено правилами этой организации.

Необходимо учитывать пока еще невысокий уровень подготовленности российского экспорта к международной конкуренции. В настоящее время только 0,5% российских компаний являются экспортерами, 61% российского экспорта составляют нефть и нефтепродукты, и лишь 5% экспорта приходится на продукцию с высокой степенью переработки. В мировом высокотехнологичном экспорте российская доля не превышает 0,3-0,4%. Обеспечение норм ОЭСР в отношении системы поддержки экспорта затронет интересы основных экспортных отраслей российской промышленности, таких как самолетостроение и энергетика, прежде всего атомная.

Присоединение России к ДОЭК может привести к следующим негативным последствиям:

- Введение платы за предоставление государственных гарантий, рассчитываемой в соответствии с методологией ДОЭК;
- Введение обязательной антикоррупционной, социальной и экологической экспертиз проектов, которые также наложат на российских экспортеров, обращающихся за государственной поддержкой, дополнительные издержки;
- Необходимость предоставлять поддержку своим экспортерам в национальной валюте, что не всегда может быть перспективным и выгодным;
- Снижение гибкости по условиям кредитования в отношении сумм и сроков предоставления гарантий по различным категориям стран. То, что основные торговые партнеры России – страны группы риска 3 и ниже, делает невозможным получение российскими экспортерами кредитов на условиях, аналогичных тем, что доступны большинству стран ОЭСР, чьи торговые партнеры (другие страны ОЭСР) относятся преимущественно к нулевой группе риска. При этом сама методология расчета страновых рисков, применяемая ДОЭК, не отвечает интересам России. Россия отнесена в соответствии с представленной в Договоренности классификации, к группе риска 3, что не

соответствует ее социально-экономическому положению. Объем возможных потерь будет зависеть от возможного уровня конкуренции на рынках стран-импортеров, а также возможностей предоставления других благоприятных условий сделки (например, уровня цены или предоставления дополнительных услуг). Очевидно, что количественная оценка возможных эффектов для экспорта требует анализа условий конкретных сделок в комплексе всех условий. Только в этом случае возможно оценить риск отказа от сделки и влияния на объемы экспорта.

С учетом опыта ряда стран-членов ОЭСР юридическое присоединение России к ДОЭК на более поздних этапах может в большей степени отвечать национальным интересам России.

При этом, как в случае присоединения, так и в случае неприсоединения к ДОЭК возникают риски, которые в случае неприсоединения связаны с возможностью возникновения торговых споров в рамках ВТО, а во втором с возможностью сокращения числа и объема экспортных сделок. Риски не затронут торговлю военной техникой, т.к. ни положения ВТО, ни ДОЭК к ней не применяются.

Практика использования механизма торговых споров, связанных с экспортным кредитованием в ВТО существует, хотя такие случаи немногочисленны и связаны с торговлей гражданской авиатехникой. При этом риск таких споров будет наибольшим для поставок товаров, для которых ценовая конкуренция является достаточно существенной (как для авиатехники). Она будет меньшей для случаев, когда конкурентоспособность поставщика определяется более сложным набором факторов (например, для строительства объектов инфраструктуры). Дополнительная гибкость и некоторое снижение рисков возможно в случае фактического выполнения условий ДОЭК в отношении тех сделок, для которых риск возникновения спора наиболее высок. Однако это будет связано с значительными трудностями, т.к. потребуется выполнить все положения ДОЭК.

Дополнительными инструментами обеспечения сбалансированности условий конкуренции при выполнении положений Договора без официального присоединения к ней могут быть:

активная и эффективная работа в Органе по рассмотрению споров ВТО,

использование альтернативных механизмов поддержки экспорта:

- использование механизмов внутренних субсидий, которые формально не являются экспортными с точки зрения правил ВТО;
- использование механизма связанной помощи, для которой в рамках ДОЭК имеются некоторые изъятия;
- использование механизма встречной торговли, которая позволяет импортеру получить дополнительные средства для реализации крупной сделки благодаря продаже товара – стране поставщику оборудования и услуг на благоприятных условиях).

При принятии решения по присоединению к ДОЭК следует учитывать, что в рамках Доха-раунда обсуждается вопрос о модификации положений «п.к» ССКМ ВТО в сторону более четких и однозначных формулировок. В любом случае целесообразно активное участие РФ в обсуждении данного вопроса с целью получения более благоприятных для РФ формулировок.

Представляется, что публичное заявление о способах обхода договоренности и правил ВТО нецелесообразно.

Страхование и негосударственное пенсионное обеспечение

Применительно к рекомендациям ОЭСР по регулированию выплат негосударственных пенсий (С(2009)57), управлению активам пенсионного фонда (С(2006)7), лицензированию поставщиков пенсионных организаций (С(2008)18), регулированию системой профессиональных пенсий (С(2007)8, С(2004)41) эксперты прогнозируют ряд возможных рисков. В том числе гарантированное финансовое обеспечение пенсионных планов может повлечь за собой отвлечение средств в страховой резерв. Обеспечение использования прогрессивных методов управления активами пенсионного фонда может обернуться недостаточностью нормативного регулирования российских финансовых и фондовых рынков.

С учетом данных рисков в соответствии с Планом законодательной работы в настоящее время подготовлен и в Правительство Российской Федерации законопроект «О деятельности финансовых институтов по формированию и реализации пенсионных программ в Российской Федерации». Также подготовлен проект федерального закона, направленный на урегулирование вопросов в сфере дополнительного негосударственного пенсионного обеспечения работников, который планируется внести в Правительство Российской Федерации в августе 2013 г. В настоящее время разрабатываются основные подходы к регулированию отрасли негосударственного пенсионного обеспечения, определяющие концепцию указанного законопроекта.

Применительно к рекомендациям ОЭСР по руководящим принципам надлежащего регулирования деятельности страховых компаний С(2005)45, рекомендациям совета по добросовестной практике в управлении страховыми рисками С(2004)62, можно прогнозировать осуществление более эффективного надзора со стороны государства за деятельностью страховых компаний и положительное влияние на деятельность участников страхового рынка в условиях конкуренции в регионах с развитой сетью инструментов страхования.

С учетом этих обстоятельств в соответствии с Планом законодательной работы в настоящее время подготовлен для внесения в Правительство Российской Федерации законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Основные риски по сектору страхования и негосударственного пенсионного обеспечения, таким образом, исходят не от принятия обязательств ОЭСР по данному сектору, а от непринятия этих обязательств, поскольку в таком случае российские компании не получают необходимого конкурентного преимущества, а, наоборот, его теряют.

Международные инвестиции, многонациональные предприятия и движение капитала

По экспертным оценкам, проблемными для Российской Федерации могут оказаться рекомендации ОЭСР, связанные с необходимостью пересмотра всех изъятий из национального режима, касающихся инвестирования учрежденными предприятиями под иностранным контролем, и изучения возможности отмены или ослабления изъятий из национального режима.

Официальная позиция России, высказанная в Начальном меморандуме о соответствии, свидетельствует о готовности принять соответствующую Рекомендацию (С(87)76) и устранять ограничения в секторах, где это возможно (без уточнения конкретных секторов).

В рамках переговорного процесса о вступлении в ОЭСР ряд комитетов ОЭСР рекомендует России принять обязательства о создании прямых филиалов в сфере

финансовых услуг, а также снять квоты на участие нерезидентов в российских финансовых организациях⁵.

Однако сектор банковских и страховых услуг относится к сфере стратегических интересов России. Безоговорочное снятие любых ограничений в данной сфере может повлечь значительные риски, включая: риск утраты российскими финансовыми организациями конкурентных преимуществ, риск притока в Россию спекулятивного капитала, риск увеличения зависимости внутреннего рынка от колебаний на мировых финансовых рынках. В связи с этим можно было рекомендовать принять данную рекомендацию с переходным периодом, во время которого сохранить возможность установления квот на участие нерезидентов в уставном капитале финансовых организаций и сохранить запрет на создание прямых филиалов иностранных финансовых организаций.

Одновременно принятие этой рекомендации с указанными выше оговорками может позволить российским банкам и страховым компаниям во время переходного периода пересмотреть свою стратегию развития, повысить конкурентные преимущества, что укрепит надежность национальной финансовой системы. Появление на рынке иностранных банков будет способствовать развитию реального сектора. Приток капитала в страховой сектор будет способствовать формированию долгосрочных инвестиций.

Как следствие возрастания конкуренции в банковском секторе и секторе страхования, повысится качество и снизится стоимость банковских и страховых услуг. Будет облегчен доступ клиентов (российских физических и юридических лиц) на международные финансовые рынки.

Также неоднозначным с точки зрения возможных последствий может оказаться рекомендация ОЭСР по мерам либерализации в отношении финансовых кредитов и ссуд, в соответствии с Кодексом ОЭСР о либерализации движения капиталов (C(61)96).

В соответствии с Начальным меморандумом о соответствии Российская Федерация принимает данное обязательство с оговорками. Представляется целесообразным оставить за Банком России законодательно закрепленное право по установлению нормативов обязательных резервов, для реализации необходимой денежно-кредитной политики. С учетом текущей макроэкономической ситуации, отмена повышенных нормативов обязательных резервов по кредитам и ссудам, предоставляемым нерезидентам, может привести к:

- увеличению темпов инфляции в среднесрочной перспективе;
- избыточному наращиванию российскими банками кредитных портфелей нерезидентов в результате притока спекулятивного капитала, а, следовательно, принятию дополнительных валютных и страновых рисков;
- повышению рисков финансовой неустойчивости банковской системы;
- усугублению существующей дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню развития рынка финансовых услуг, открытости к международному сотрудничеству, социально-экономическим показателям.

Вместе с тем принятие данного обязательства с оговоркой позволит проводить денежно-кредитную политику, адекватную текущей макроэкономической ситуации. Снижение нормы резервирования по обязательствам кредитных организаций перед нерезидентами будет способствовать росту кредитования и увеличению притока капитала в реальный сектор. Принятие обязательства будет позитивно оцениваться внешними инвесторами как улучшение инвестиционного климата в стране.

⁵ Accession of the Russian Federation – Core investment issues under the OECD investment instruments (30 June 2012)

В целях гармонизации с Кодексом либерализации движения капиталов в соответствии с Планом законодательной работы в феврале 2013 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части исключения положения о взаимности)».

В целом можно прогнозировать, что выполнение Россией обязательств ОЭСР в сфере регулирования финансовых рынков будут способствовать формированию благоприятного инвестиционного климата, повышению емкости и надежности финансового рынка Российской Федерации, повышению финансовой стабильности национальной экономики, качества оказания финансовых услуг, росту уровня финансовой безопасности граждан и снижению количества нарушений законодательства России в сфере регулирования финансовых рынков.

Содействие международному развитию

Проблематичным для России, по крайней мере в ближайшей перспективе, может оказаться участие в направлении работы Комитета по содействию развитию (КСР) ОЭСР, связанным с достижением Целей развития Тысячелетия (ЦРТ) и реализацией Монтерейского консенсуса по финансированию развития, в соответствии с которыми вклад стран-доноров в финансирование программ в сфере развития должен достигнуть уровня 7% от ВВП в качестве официальной помощи развитию (ОПР) для развивающихся стран, что должно позволить в частности на регулярной основе проводить экологическую оценку проектов и программ в сфере СМР. Многие из стран-членов КСР ОЭСР приняли данное обязательство и некоторые на сегодняшний день его уже полностью выполнили. Исходя из поставленной цели, объем финансирования Российской Федерацией программ в сфере СМР должен составить не менее 12,6 млрд. долл. США в год, что на данный момент существенно отличается от тех средств, которые фактически выделяются Правительством Российской Федерации в целях финансирования программ в сфере СМР (сумма, выделяемая на ОПР сейчас не превышает 3% от планируемого уровня).

Вопрос своевременного достижения ЦРТ является проблемой всего международного сообщества, и обсуждается на многих платформах международных организаций и институтов. Тем не менее, деятельность КСР ОЭСР, в том числе касающаяся подготовки нормативных документов, нельзя рассматривать отдельно от других международных организаций и институтов. Таким образом, площадку КСР ОЭСР нужно рассматривать как составную часть глобального механизма по своевременному достижению ЦРТ.

Также по вопросам включения адаптации изменения климата в сотрудничество в сфере развития (С(2006)94) и упрощения экологической оценки проектов и программ по содействию развитию (С(89)2, С(85)104) есть риски расхождения позиций отраслевых ведомств. Минфин России подготовил и направил 26 июня 2012 года на согласование в заинтересованные ведомства проект распоряжения Правительства Российской Федерации по вопросу формирования и учета официальной информации об участии Российской Федерации в СМР. Повторное рассмотрение данного вопроса запланировано в соответствии с Планом законодательной работы на 2-й квартал 2013 года.

Другой проблемой является риск подмены экономических предпосылок политическими приоритетами участия Российской Федерации в программах СМР. В сфере СМР, как и по другим направлениям сотрудничества, необходимо принять прагматичный подход к сотрудничеству с ОЭСР. Такой подход подразумевает признание Россией значение ОЭСР «как экономической, а не политической организации, созданной для решения конкретных хозяйственных задач, а не для игры в политику». Особенно это

актуально для сферы СМР, поскольку часто донорами данное направление воспринимается именно как возможность осуществления политического влияния.

Несмотря на имеющиеся сложности, выполнение обязательств в сфере содействия международному развитию принесет и положительные плоды, например, повышение эффективности российских программ в сфере СМР, получение разнообразных выгод для российских компаний на рынках стран-партнеров и повышение их конкурентоспособности.

Информационная безопасность

В целом у Российской Федерации складывается благоприятная ситуация с гармонизацией законодательства в сфере ИКТ, включая вопросы информационной безопасности. В соответствии с Начальным меморандумом о соответствии Россия выразила готовность принять все нормативные документы ОЭСР, в том числе принципы обеспечения безопасности информационных систем и сетей (С(2002)131), трансграничного сотрудничества в сфере исполнения законов о защите личных данных (С(2007)67), электронной идентификации (С(2007)68), защиты важных информационных инфраструктур (С(2008)35), политики в области криптографии (С(97)62/FINAL).

По экспертным оценкам, рекомендации ОЭСР, принятые после представления Начального меморандума о соответствии, и связанные с организацией международного мобильного роуминга (С(2012)7, защитой детей в Интернете (С(2011)155), Интернет-политике (С(2011)154) также полностью соответствуют интересам Российской Федерации.

Вместе с тем тематика информационной безопасности может стать одним из проблемных пунктов повестки дня текущих переговоров о присоединении России к ОЭСР.

При проведении мероприятий, связанных с присоединением России к ОЭСР, необходимо учитывать политические риски с увязкой обязательств по другим международным институтам. Россия исторически по вопросам управления Интернет и безопасности ориентируется на Международный союз электросвязи (МСЭ). В том числе, на данном этапе большую актуальность приобретает согласование позиций России с ОЭСР по Регламенту международной электросвязи (РМЭ), пересмотренному на Всемирной конференции по международной электросвязи (ВКМЭ) в декабре 2012 г. в Дубае. РМЭ является обязательным международным договором глобального уровня, призванным обеспечивать развитие и успешное использование сети международной электросвязи, а также содействовать присоединению и функциональной совместимости оборудования, используемого для оказания информационно-коммуникационных услуг на международном и национальном уровнях. Среди положений Регламента особое значение имеют позиции, связанные с созданием условий прозрачного ценообразования на мобильный роуминг, а так же в части интернационализации Интернета, развития сотрудничества в борьбе со спамом, кибератаками, предложенные Российской Федерацией.

В целом представленная на ВКМЭ в декабре 2012 г. новая редакция этого договора, укрепляющего возможности межнационального общения, нацеленная на защиту прав человека на доступ к связи, обеспечение безопасности при использовании ИКТ не противоречит принципам Интернет-политики ОЭСР. Однако в отличие от принципов Интернет-политики ОЭСР, РМЭ в большей степени делают акцент на роли государства в вопросах обеспечения интернет-безопасности, праве государств и регионов на управление собственными ресурсами Интернет наряду с сохранением глобальной координации в этой области, возможностях всех заинтересованных сторон, особенно из развивающихся стран, участвовать в принятии решений по вопросам политики, связанным с управлением

использованием Интернет (в соответствии с Тунисской программой для информационного общества, 2005)

Именно этот вопрос стал краеугольным камнем в «Дубайской проблеме», связанной с отказом ряда стран (в большей части участников ОЭСР) подписать принятый Регламент МСЭ. Непосредственно на ВКМЭ договор подписало только 89 из 144 аккредитованных стран, и инициативы Российской Федерации вызвали неоднозначную реакцию у ведущих стран мира (США, Японии, Канады, государств ЕС), которые традиционно принимают все меры против перевода управления сети Интернет под международную юрисдикцию.

Дальнейший диалог со странами – членами ОЭСР по согласованию подходов к созданию благоприятной Интернет-среды и принципов Интернет-политики будет требовать от России готовности отстаивать свои права проводить самостоятельную государственную политику по управлению сетью Интернет и ее ресурсами в рамках своей национальной юрисдикции, выступать за более эффективную систему управления сетью (в противовес существующей и преимущественно американоцентричной), добиваться признания ответственности других стран друг перед другом за противоправные действия в сети Интернет на уровне многостороннего международного сотрудничества и т.д. Очевидно, что такой диалог по тематике Интернет-политики и Интернет-безопасности не будет легким для нашей страны.

Принимаемые рекомендации ОЭСР могут накладывать ограничения на российскую государственную политику в сфере управления сетью Интернет и обеспечения информационной безопасности всего, что связано с этой сетью. Безоговорочное принятие Россией требований ряда стран ОЭСР в этой области, преимущественно носящих характер политического давления, очевидно, может серьезно противоречить интересам безопасности России, интересам развития национальной интернет-экономики и услуг электронного правительства, а также чреват потерей важных международных преимуществ, которые сегодня имеет Россия, продвигая на международных (ООН) и региональных (в том числе АТЭС) форумах идеи международного сотрудничества в области Интернет-политики.

Борьба с коррупцией

Основные риски в данной сфере связаны с изменением важнейших правовых институтов, пересмотром ряда ключевых положений российского уголовного законодательства и отказом от ряда устоявшихся подходов к его применению. С этой точки зрения, наиболее проблемными представляются следующие рекомендации:

- внедрение уголовной ответственности юридических лиц;
- недопущение освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием по делам о подкупе иностранных должностных лиц;
- закрепление в качестве отдельных составов преступлений «предложения» и «обещания» дачи взятки;
- увеличение срока давности при даче взятки иностранным должностным лицам.

Внедрение уголовной ответственности юридических лиц. Реализации данной рекомендации потребует пересмотреть действующий подход к установлению уголовной ответственности. В настоящее время в нашей стране обязательным условием для привлечения к уголовной ответственности является вина, понимаемая как психическое отношение лица к совершенному им деянию. Общим условием уголовной ответственности является вменяемость лица, т.е. способность осознавать свои действия и руководить ими. В рамках принятой уголовно-правовой традиции юридические лица такими свойствами не обладают. Отказ от этого принципа в пользу мнения о том, что

юридическое лицо обладает определенной волей и сознанием и способно осуществлять целенаправленные усилия, повлечет масштабный пересмотр всего законодательства с труднопредсказуемыми последствиями. Изменения также затронут уголовно-процессуальное законодательство, которое в настоящее время ориентировано исключительно на физических лиц.

Кроме того, следует учитывать, что возможность применения мер уголовной ответственности к юридическим лицам может быть использована в качестве инструмента недобросовестной конкурентной борьбы и, в свою очередь, стимулировать совершение коррупционных правонарушений недобросовестными сотрудниками правоохранительных органов.

Недопущение освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием по делам о подкупе иностранных должностных лиц. Практика раскрытия и расследования коррупционных правонарушений показывает, что институт деятельного раскаяния имеет большое значение. Латентная природа коррупционных преступлений значительно затрудняет их выявление. С учетом этого, содействие лиц, вовлеченных в коррупционные правонарушения, позволяет, во-первых, получить труднодоступную информацию о деталях реализации коррупционных схем, и, во-вторых, осуществить ряд оперативно-розыскных мероприятий. Возможность освобождения от уголовной ответственности является важнейшим стимулом к сотрудничеству со следствием. Ликвидация указанного правового института может привести к отказам в содействии со стороны лиц, вовлеченных в коррупционные правонарушения, и, как следствие, к снижению эффективности работы по раскрытию коррупционных преступлений.

Закрепление в качестве отдельных составов преступлений «предложения» и «обещания» дачи взятки. В соответствии с пунктом 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 года № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе», дача взятки или незаконного вознаграждения при коммерческом подкупе, а равно их получение должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, считаются оконченными с момента принятия получателем хотя бы части передаваемых ценностей. При этом, если обусловленная передача ценностей не состоялась по обстоятельствам, не зависящим от воли лиц, пытавшихся передать или получить предмет взятки или подкупа, содеянное ими следует квалифицировать как покушение на получение либо дачу взятки или незаконного вознаграждения при коммерческом подкупе.

В связи с этим, внедрение рекомендации по закреплению в качестве отдельных составов преступлений «предложения» и «обещания» дачи взятки потребовало бы от Российской Федерации внесения существенных изменений в уголовное законодательство в части интерпретации незаконности преступления. Реализация данной рекомендации ОЭСР порождает риск несогласованности подходов к применению мер уголовной ответственности: действия, являющиеся по самой своей сути неоконченным преступлением, будут в одном отдельном случае рассматриваться как оконченное преступление.

Увеличение срока давности при даче взятки иностранным должностным лицам. Увеличение срока давности для отдельных преступлений в рамках действующего российского законодательства может быть осуществлено несколькими способами. Во-первых, для отдельных видов преступлений могут быть сделаны исключения из общих правил. Такой подход в целом противоречит принципам уголовного законодательства Российской Федерации и чреват несогласованностью подходов к применению мер уголовной ответственности. Во-вторых, сроки давности могут быть увеличены пропорционально для всех категорий преступлений. Принятие такого решения имеет

чрезвычайно широкие и до конца непредсказуемые последствия, выходящие далеко за пределы сферы противодействия коррупции (в частности, увеличение нагрузки на правоохранительную и пенитенциарную системы). В-третьих, для такого состава преступления как «дача взятки» может быть увеличено максимальное наказание в виде лишения свободы. Серьезным негативным следствием такого решения может стать увеличение существующей нагрузки на пенитенциарную систему.

Несмотря на указанные спорные моменты и риски, присоединение России к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при осуществлении международных коммерческих сделок, а также реализация значительной части рекомендаций ОЭСР по различным вопросам противодействия коррупции способны оказать позитивное воздействие на российское антикоррупционное законодательство. Принятие Россией соответствующих обязательств стимулирует к более детальной проработке нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции (например, по вопросам урегулирования конфликта интересов) и к применению новых для нашей страны антикоррупционных инструментов (например, механизмов юридической защиты заявителей о коррупции). Присоединение к Конвенции также способствует более активному внедрению антикоррупционных стандартов в частном секторе.

Государственное управление

Аналогично области борьбы с коррупцией сектор государственного управления в России часто подвергается критике со стороны ОЭСР. Однако следует заметить, что ситуация по гармонизации российского законодательства и правоприменительной практики с нормами ОЭСР достаточно благоприятная.

Возможные риски связаны только с внедрением методики оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в практику деятельности государственных органов (С(2012)37), что может привести потенциально к росту бюджетных расходов, увеличению сроков и усложнению процедуры согласования проектов нормативных актов. Данный риск обусловлен возможностью оценки экспертами ОЭСР работы Российской Федерации по указанному направлению с позиций качества и содержания работы. Следует заметить, что содержательно процедура ОРВ за рубежом и в России отличается достаточно сильно – в России она является, скорее, дополнительной бюрократической процедурой, за рубежом – стадия, предшествующая разработке проекта. В российской практике через внедрение стадии ОРВ производится реформирование имеющихся в обществе подходов к нормотворчеству, что для представителей управленческой системы, характерной для стран-участниц ОЭСР, может показаться недостаточно эффективным.

Реализуя программы внедрения ОРВ в их сегодняшнем понимании, Россия может стать объектом критики за половинчатый, недостаточно системный подход. У наших партнеров может возникнуть мнение, что "урезание" ОРВ (по сравнению с практикой стран-членов ОЭСР) является политическим решением, а не следствием иных принципов государственного строительства.

В этой связи возможно принятие федерального закона по указанной тематике. Однако в целом необходимое изменение законодательной базы не повлечет существенных финансовых затрат и не содержит рисков ухудшения государственного администрирования.

Применительно к сектору государственного управления выполнение обязательств в рамках ОЭСР оказывает на экономику России не непосредственное, а опосредованное влияние – через влияние на подходы к нормотворчеству и принятие управленческих решений. С точки зрения организации исполнения властных полномочий участие России в ОЭСР оказывает прямое воздействие на качество российской бюрократии. Возникновение каких-либо негативных факторов для экономики России, связанных с

соблюдением стандартов ОЭСР в сфере госуправления, маловероятно. При этом наиболее значительным риском, как уже отмечалось ранее, является риск роста бюджетных расходов на государственное управление.

Таким образом, во всех секторах, даже в наиболее «чувствительных», есть возможности для маневра и выстраивания приоритетов сотрудничества с ОЭСР в логике «от простого к сложному». При этом приоритеты сотрудничества с ОЭСР должны определяться в строгой увязке с текущими российскими приоритетами в области социально-экономической политики, определенными в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, Прогнозе социально-экономического развития России до 2020 года, целями и задачами госпрограмм и соответствующих «дорожных карт», которые определяют стратегию отраслевой модернизации России на ближайшую перспективу.

1.2 Риски неэффективного сотрудничества с ОЭСР и связанные с этим политические и репутационные риски Российской Федерации

На сегодняшний день большая часть рисков сотрудничества с ОЭСР связана не столько с какими-то потерями, правовыми или бюджетными рисками для отдельных секторов, сколько с недостаточно эффективным участием в работе ОЭСР, несвоевременным организационным и бюджетным планированием и использованием усилий и средств по обеспечению членства в Организации. Следствием этого могут быть серьезные риски ущерба международной репутации России.

Эффективность сотрудничества, прежде всего, предусматривает:

- регулярность и последовательность участия российских экспертов в мероприятиях ОЭСР;
- своевременность планирования расходов, связанных с участием в работе в ОЭСР;
- обеспечение на постоянной основе межведомственного взаимодействия, а также диалога между ведомствами и экспертным сообществом для согласования позиции Российской Федерации по текущим вопросам сотрудничества с ОЭСР, определения приоритетов сотрудничества на средне- и долгосрочную перспективу и т.д.
- мониторинг рекомендаций ОЭСР и возможностей их использования в ходе текущей социально-экономической модернизации в нашей стране;
- отказ от реципиентной модели одностороннего сотрудничества с ОЭСР (заимствование опыта) в пользу двустороннего взаимовыгодного сотрудничества, основанного на реальном обмене опытом успешных реформ в разных областях.

Необходимо учитывать, что само присоединение к ОЭСР и дальнейшее сотрудничество с ОЭСР будет достаточно дорогостоящи. В связи с этим необходимо обеспечить, чтобы расходы России по участию в ОЭСР, максимально окупались и приносили максимальную выгоду для нашей страны с учетом приоритетных задач социально-экономической политики России на ближайшую и долгосрочную перспективу.

Для обеспечения эффективности и качества сотрудничества с ОЭСР наряду с Планом по дальнейшей гармонизации в нормативно-правовой сфере необходима разработка стратегии сотрудничества с ОЭСР на кратко-, средне-, и долгосрочную перспективу с учетом характера обязательств в различных секторах и их оценки с точки зрения «цена-выгоды», а также имеющегося опыта сотрудничества с различными комитетами и структурными подразделениями ОЭСР.

Несмотря на то, что ОЭСР является международной межправительственной организацией, ее статус как международно признанного экспертно-аналитического центра и ее открытость и заинтересованность в сотрудничестве не только с ведомствами, но и с институтами гражданского общества, образовательными и научными центрами разных стран, потребует от России не только постоянного ведомственного участия в работе ОЭСР, но и включенности широкого круга экспертов в регулярную работу с ОЭСР. Поэтому целесообразно включить в состав постоянно работающих экспертных групп по различным направлениям не только представителей российских ФОИВ, но и представителей экспертного сообщества.

В целях обеспечения эффективности дальнейшего сотрудничества с ОЭСР представляется важным уже сейчас, на этапе завершения переговоров о присоединении, разработать механизмы дальнейшей координации сотрудничества с ОЭСР, включающие:

- мониторинг текущей деятельности ОЭСР по разным направлениям;
- разработку рекомендаций по своевременному организационно-бюджетному планированию сотрудничества;
- обеспечение необходимого межведомственного взаимодействия и согласования по ключевым вопросам текущего сотрудничества;
- экспертно-аналитическую поддержку сотрудничества с ОЭСР.

В этой связи может быть полезен многолетний опыт работы Информационно-координационного центра по взаимодействию с ОЭСР Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ (www.oecdcentre.hse.ru).

1.3 Риск политизации отношения с ОЭСР и увязывания обязательств, принимаемых Россией в рамках ОЭСР, с другими экономическими и политическими вопросами двусторонних и многосторонних международных отношений России

Те вызовы и проблемы в российской экономике и социальной сфере, на которые обращает внимание ОЭСР, на сегодняшний день скорее формируют поле для дальнейшего диалога и сотрудничества с ОЭСР, не создавая формальных препятствий для вступления нашей страны в Организацию.

Очевидно, что те структурные, экологические, институциональные вызовы, на которые сегодня обращает внимание ОЭСР, включая такие институциональные проблемы как низкая эффективность госуправления, плохой деловой климат, высокие показатели коррупции, недостаточная вовлеченность граждан в политический процесс, во-первых, являются проблемами и для многих других стран ОЭСР, особенно недавно присоединившихся, во-вторых, не являются быстро искоренимыми, и, в-третьих, именно членство в ОЭСР, консультативная и аналитическая помощь со стороны Организации, соблюдение соответствующих международных норм может служить одним из эффективных средств для преодоления данных российских проблем.

Отдельным системным риском является возможная политизация процесса присоединения России к ОЭСР через навязывание.

Ключевой рекомендацией в связи с указанным риском является перевод текущих отношений в плоскость конструктивного и взаимовыгодного диалога по вопросам пост-кризисной международной повестки дня, которые представляются актуальными для всех стран ОЭСР.

2. Преимущества и выгоды сотрудничества с ОЭСР

Необходимо заметить, что возможным выгодам сотрудничества с ОЭСР уделяется пока недостаточно и незаслуженно мало внимания. Вместе с тем именно курс на

максимизацию возможных выгод от сотрудничества с ОЭСР представляется наиболее оптимальным как для сохранения максимально прагматичного и деполитизированного характера отношений с ОЭСР, так и для оптимизации межведомственного диалога по вопросам присоединения внутри страны и для необходимой общественной поддержки этих вопросов.

Наиболее вероятные выгоды от сотрудничества с ОЭСР и дальнейшего членства связаны с двумя основными направлениями работы Организации, а именно - с анализом эффективности политики в различных областях и выработке рекомендаций по ее совершенствованию на основе сравнительного анализа (*policy analysis*) и организацией политического диалога и обмена опытом, как на межправительственном, так и на широком экспертном уровне с участием различных заинтересованных сторон (*policy dialog*).

Соответственно можно выделить следующие две основные группы преимуществ и выгод, позитивные эффекты которых могут проявляться на трех уровнях: общенациональном, секторальном и региональном.

2.1 Доступ к экспертно-аналитическому потенциалу ОЭСР и экспертизе мирового уровня

По выражению бывшего генерального секретаря ОЭСР Ж.К.Пайе, «ОЭСР – это не наднациональная организация, а место, где творцы политики могут встретиться и обсудить свои проблемы, где правительства могут сравнить свои точки зрения и свой опыт. Ее роль не академична, и она не обладает властью навязывать свои идеи. Ее сила – в способности интеллектуального убеждения». Таким образом, ОЭСР работает для того, чтобы помочь правительствам выработать наиболее эффективные механизмы реализации социально-экономической политики с учетом наиболее успешного опыта других стран.

Наиболее ценным результатами, продуктами работы ОЭСР, активно используемыми политиками в различных странах и на различных уровнях являются: авторитетные статистические данные, аналитические материалы, мониторинги развития различных отраслей экономики, а также политические рекомендации по использованию наиболее успешного, наиболее передового опыта политики, что позволяет многим странам избежать политических ошибок, ускорить процесс реформирования.

Не распределяя финансовые средства и не располагая средствами принуждения, ОЭСР, тем не менее, успешно помогает как странам-членам, так и странам-партнерам проводить социально-экономические и политические реформы, осуществляя необходимую аналитическую поддержку, вырабатывая политические рекомендации, распространяя наиболее позитивный опыт, содействуя формированию необходимой нормативно-правовой базы и стандартов, обеспечивая информационную основу для политического диалога и взаимообучения.

Процесс присоединения России к ОЭСР уже сейчас позитивно влияет на нормотворческий процесс в Российской Федерации. Новые законопроекты и нормативные акты проходят процесс рассмотрения и принятия с учетом норм и требований ОЭСР. Рекомендации ОЭСР учитываются при разработке стратегических документов Российской Федерации.

Членство в ОЭСР будет и далее способствовать совершенствованию национальной нормативно-правовой и законодательной базы в соответствии с международными стандартами и требованиями. Подключение России к потенциалу ОЭСР даст дополнительный импульс торгово-экономическому, инвестиционному и научно-техническому сотрудничеству в рамках организации. Членство в ОЭСР может способствовать полномасштабной интеграции в мировую экономику, более активному

участию нашей страны в регулировании мирового хозяйства.

В качестве полноправного члена Россия сможет более полно использовать неограниченные информационные ресурсы ОЭСР в форме ознакомления со служебной документацией или участвуя в заседаниях Комитетов.

Участие России в межстрановых исследованиях и сопоставлениях ОЭСР на регулярной основе в качестве ее полноправного члена будет способствовать более адекватному представлению опыта и потенциала российских реформ в международном пространстве.

2.2 Политические выгоды, включая повышение качества политического диалога на национальном и международном уровнях

Присоединение к ОЭСР будет способствовать повышению политического авторитета и репутации России как экономически развитой и демократической державы, повышению уровня политического диалога со странами-членами ОЭСР и расширению контактов и сотрудничества, построенных на партнерской основе.

Будущее членство в ОЭСР (также как и членство в других международных институтах - Совет Европы, ОБСЕ и т.д.) будет служить инструментом международного мониторинга и самооценки, задавая определенные международные стандарты для развития рыночной экономики и соблюдения принципов демократического плюрализма.

Членство в ОЭСР существенно расширит возможности для продвижения российских позиций и интересов на международной арене (с возможностью их кодификации в рамках нормативно-правовых документов ОЭСР).

К числу политических эффектов также можно отнести выработку новой культуры политического диалога и внутри России, и этот эффект проявляется уже на этапе присоединения, в ходе межведомственного взаимодействия и взаимодействия органов исполнительной власти и экспертного сообщества при согласовании вопросов присоединения к ОЭСР и соответствующего объема принимаемых обязательств.

У России также появляются возможности использования экспертно-аналитического потенциала ОЭСР в рамках сотрудничества с другими международными институтами.

С точки зрения геополитических интересов Россия может стать важным мостом для сотрудничества ОЭСР со странами постсоветского пространства, прежде всего со странами, участвующими вместе с Россией в интеграционных процессах. В свою очередь, Россия может стать своеобразным центром («хабом») для распространения передового опыта и рекомендаций ОЭСР на постсоветском пространстве в рамках ключевых интеграционных объединений (Таможенный союз, ЕврАзЭС, Единое экономическое пространство).

Представляется важным определить сектора, виды деятельности, направления государственного регулирования, реформирование которых принесет наибольшую пользу от вступления в ОЭСР. Как правило, в таких секторах достигнута наиболее высокая степень гармонизации, подкрепляемая давно начавшимся и продолжающимся взаимовыгодным сотрудничеством с ОЭСР. К таким секторам могут быть отнесены, в том числе сектора, связанные с развитием человеческого капитала и соответственно способствующие переходу к инновационной экономике.

Научно-техническая политика

Выполнение обязательств в сфере научно-технической политики будет способствовать повышению комплексности регулирования научно-технической и инновационной сферы, что продемонстрирует преимущество и долгосрочный характер ориентации России на инновационную модель развития и окажет благоприятный эффект

как на бизнес-климат внутри страны, так и на инвестиционную привлекательность российской экономики. Также это позволит включиться в глобальную повестку, связанную с устойчивым ростом, что будет являться важнейшим условием долгосрочной конкурентоспособности экономики, а также обеспечения высокого качества жизни населения.

Образование

Выполнение обязательств ОЭСР в сфере образования приведет к повышению конкурентоспособности образования и доли России на международном рынке образовательных услуг, увеличит приток квалифицированных кадров, использование зарубежного опыта квалифицированными специалистами, а также приведет к повышению инвестиционного интереса к российскому образованию.

Рынок труда, занятость и социальные отношения

Положительным эффектом для сектора занятости будет являться повышение эффективности политики занятости, увязывание ее с экономической политикой в направлении поддержания баланса между спросом и предложением на рынке труда, активизация международного сотрудничества в целях лучшей адаптации трудовых ресурсов к структурным изменениям, а также улучшение миграционной политики в направлении использования трудовых мигрантов в интересах национального рынка труда с учетом решения проблем социальной интеграции.

ИКТ

Положительными эффектами для сектора ИКТ станут рост числа Интернет-пользователей отрасли, активизация рынка электронных услуг, развитие электронной торговли, электронного правительства, преодоление цифрового неравенства субъектов РФ, развитие высокоскоростных глобальных информационных сетей, а также создание условий для открытого трансграничного распространения Интернет-услуг и повышение защищенности конфиденциальных данных.

Туризм

Выполнение обязательств ОЭСР в сфере туризма приведет к повышению уровня защищенности потребителей турпродукта, увеличению объема иностранных инвестиций в объекты туристской инфраструктуры и удешевлению отечественного турпродукта.

Конкурентная политика

Реализация обязательств в сфере конкурентной политики в целом приведет к улучшению конкурентной среды, снижению цен и росту объемов потребляемых благ в затрагиваемых отраслях, увеличит приток инвестиций в регионы, где располагаются производственные мощности, приведет к увеличению занятости и доходов населения.

Статистика

Успешное выполнение обязательств в сфере государственной статистики приведет к повышению охвата национальных счетов, улучшению российского инвестиционного климата, повышению результативности проводимых переписей населения, улучшению качества межведомственного взаимодействия и снижению информационной нагрузки на респондентов.

Продолжение активного сотрудничества с ОЭСР в данных секторах должно позволить смягчить возможные трудности начального этапа членства в ОЭСР.

Таким образом, в целом можно констатировать, что на сегодняшний день складывается достаточно благоприятная ситуация с гармонизацией в большинстве областей. Большинство из перечисленных «чувствительных» моментов сотрудничества с

ОЭСР уже включено либо в качестве изъятий в Начальный меморандум о соответствии либо в План законодательной работы по приведению российской нормативно-правовой базы в соответствие с нормами ОЭСР. Перечень принимаемых Россией обязательств и план по дальнейшей гармонизации в целом согласован с ОЭСР. Замечания, содержащиеся в специальных страновых обзорах ОЭСР по отдельным секторам, в большинстве случаев носят характер экспертных рекомендаций, формируют поле для дальнейшего диалога с ОЭСР и могут служить ориентиром для дальнейшей модернизации российской экономики и социальной сферы, но не могут рассматриваться как препятствие для вступления России в ОЭСР.

Ключевой задачей на текущем этапе становится уже не только и столько гармонизация с нормами и требованиями ОЭСР, сколько создание механизмов для эффективного сотрудничества России с ОЭСР в качестве полноправного члена организации с целью максимизации возможных преимуществ такого сотрудничества. С учетом достаточно благоприятной ситуации по гармонизации России с нормами ОЭСР, а также принимая во внимание авторитет и большие возможности ОЭСР, можно предположить, что ОЭСР станет одной из наиболее удобных для России международных площадок, где возможно получение, **как политических дивидендов, так и реальных экономических выгод**, связанных с улучшением инвестиционного климата в России и отдельных регионах.