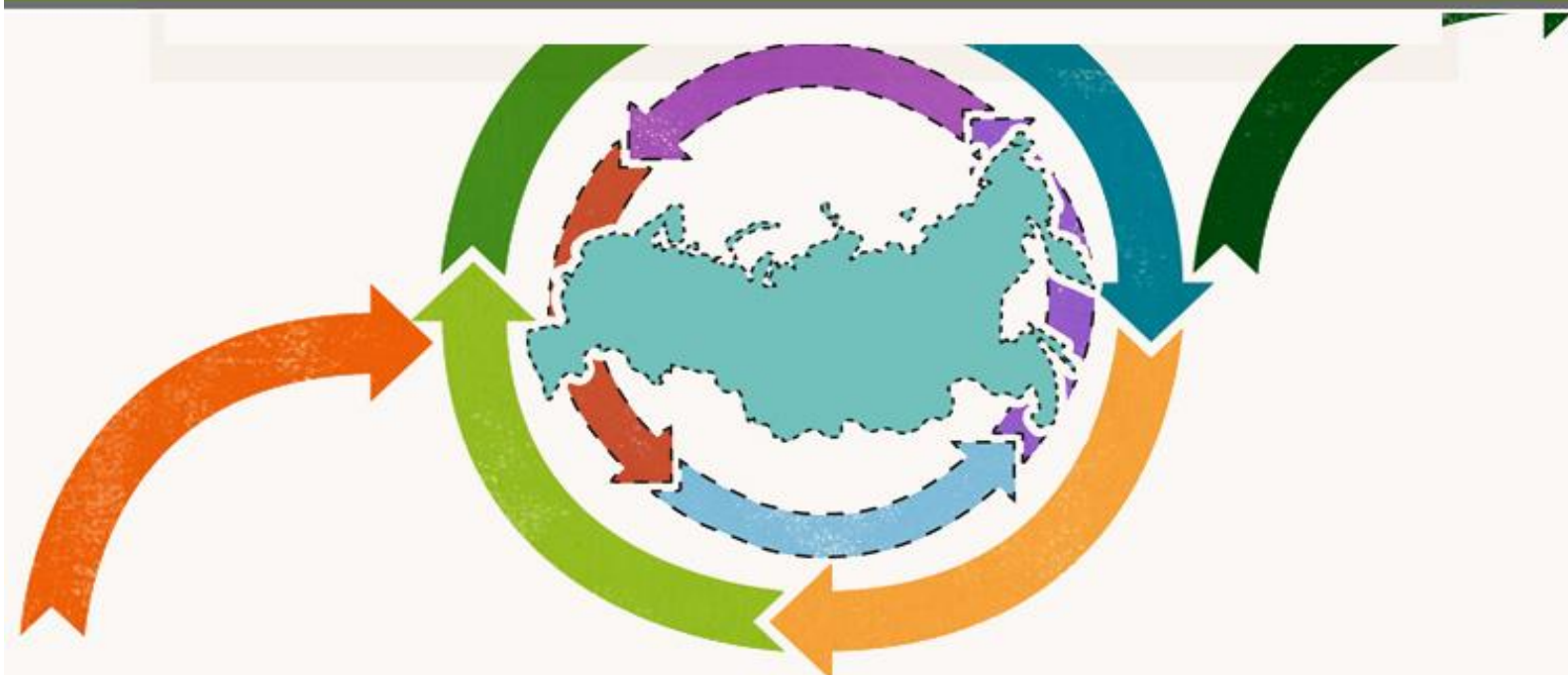


Анализ принципов проектного управления, инструментов, лучших практик ОЭСР и разработка предложений по их использованию в приоритетных проектах стратегического развития, документах стратегического планирования и государственных программах Российской Федерации,
а также нормативно-правовой базе евразийской интеграции

Стандарты ОЭСР для России и ЕАЭС

Ежеквартальное приложение к бюллетеню «Новости ОЭСР»

№ 2. Сентябрь 2018



Содержание

Горизонтальный подход ОЭСР в процессе выработки наилучших практик	5-15
Стандарты ОЭСР в сфере регуляторной политики – возможность использования в приоритетных (национальных) проектах и программах Российской Федерации	16-20
Деятельность ОЭСР в области налоговой политики: глобальные модели для лучших государственных и наднациональных практик. Перспективы имплементации стандартов в России и ЕАЭС	21-35
Использование стандартов ОЭСР в сфере науки, технологий и инноваций в России	36-43
Перспективы внедрения стандартов и лучших практик ОЭСР в области образования в России	44-49
Авторы и контакты	50

Уважаемые коллеги и друзья!

Мы представляем вам новый формат ежеквартального аналитического приложения к регулярному информационному бюллетеню «Новости ОЭСР» («Стандарты ОЭСР для России и ЕАЭС»). Приложение издается в рамках реализуемого Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» проекта «Анализ принципов проектного управления, инструментов, лучших практик ОЭСР и разработка предложений по их использованию в приоритетных проектах стратегического развития, документах стратегического планирования и государственных программах Российской Федерации, а также нормативно правовой базе евразийской интеграции».

Актуальность выпуска такого приложения в новом формате, продиктована, с одной стороны, введением Правительством Российской Федерации института приоритетных проектов и программ и необходимостью использования лучшего зарубежного опыта для совершенствования данного подхода к государственному управлению, с другой стороны - активизацией сотрудничества России с ОЭСР и наличием ряда поручений Правительства Российской Федерации, связанных с реализацией совместных проектов и исследований с ОЭСР и использованием стандартов ОЭСР в процессе совершенствовании российского и евразийского законодательства и документов стратегического планирования России.

ОЭСР занимает особое место в системе международных институтов, являясь одним из наиболее авторитетных мировых аналитических центров (think tank). Наиболее ценными результатами, продуктами работы ОЭСР, активно используемыми политиками

в различных странах и на различных уровнях являются: лучшие международные практики и политические рекомендации для стран, авторитетные статистические данные и стандарты статистического наблюдения, передовые методологии исследований, результаты политического и экспертного диалога на разных уровнях, «мягкое» международное право, а также новые стратегические, горизонтальные направления работы ОЭСР.

ОЭСР постоянно развивается, последовательно реализуя свои стратегию расширения и стратегию глобального партнерства, провозглашая новые принципы многостороннего сотрудничества (взаимосвязанность, воздействие, вовлеченность) в целях наиболее эффективного решения общих для всех стран и объединений политических проблем, вызванных возросшими темпами трансграничных потоков людей, товаров, услуг, активов, данных и знаний.

Несмотря на приостановленные в 2014 году переговоры о присоединении, сотрудничество РФ и ОЭСР продолжается и выходит на принципиально новый качественный уровень, продолжая при этом носить максимально прагматичный характер. Утверждаемые Правительством Российской Федерации комплексные программы сотрудничества РФ с ОЭСР нацелены на использование лучшего опыта и рекомендаций ОЭСР для реализации приоритетных национальных социально-экономических задач, включая приоритетные проекты стратегического развития РФ. Ежегодно утверждаемые Правительством Российской Федерации планы участия представителей федеральных органов исполнительной власти в заседаниях рабочих органов ОЭСР направлены на обеспечение

комплексного, последовательного и представительного участия российских специалистов в деятельности ОЭСР, использование площадки ОЭСР для представления лучшего опыта России, продвижение российских интересов, обеспечение участия России в разработке международных нормативно-правовых, политических, статистических стандартов, интеграцию российских экспертов в международные исследовательские инфраструктуры, профессиональные сети и сообщества.

Духу взаимовыгодного и прагматичного сотрудничества соответствует и предложенный Россией курс на последовательное использование стандартов и лучших практик ОЭСР в нормативно-правовую базу евразийской интеграции. Много уже сделано на этом направлении, в том числе определен перечень пилотных проектов по использованию стандартов ОЭСР в ЕАЭС, но еще большая совместная работа - институтов ЕАЭС, ведомств, бизнеса и экспертного сообщества союзных стран - впереди.

На страницах нашего аналитического приложения мы будем стараться уделить внимание двум ключевым направлениям сотрудничества с ОЭСР - во-первых, имплементации лучших международных стандартов в приоритетные и национальные проекты, государственные программы и стратегии развития Российской Федерации и во-вторых, использованию стандартов ОЭСР на евразийской прострaнcтве - как в рамках совместных пилотных проектов, так и в рамках реализуемых Россией и Казахстаном в страновых программах сотрудничества. ОЭСР как динамично развивающийся международный институт, ее подходы к проектному управлению, горизонтальные подходы в процессе выработки наилучших

практик, инструменты для проведения сравнительного анализа показателей эффективности стран в различных отраслях политики и моделирования результатов применения потенциальных реформ - также будет в фокусе внимания приложения «Стандарты ОЭСР для России и ЕАЭС».



Т.А. МЕШКОВА,

Директор Информационно-координационного центра по взаимодействию с организацией экономического сотрудничества и развития НИУ ВШЭ

Горизонтальный подход ОЭСР в процессе выработки наилучших практик

Широкий круг областей, охватываемых ОЭСР, делает ее идеальным форумом для изучения межсекторальных вопросов, анализа синергизма и взаимосвязей в политике в целях предоставления странам-членам и странам-партнерам своевременных и целенаправленных рекомендаций по вопросам политики.



Горизонтальные проекты представляют собой крупные организационные инициативы, которые, как правило, предполагают сотрудничество между двумя и более директоратами или секторами политики в целях решения сквозных и взаимосвязанных вопросов в установленные сроки и в соответствии с конкретным мандатом.

Идея внедрения горизонтального подхода в ОЭСР принадлежала бывшему Генеральному секретарю ОЭСР Ван Ленеппу, который указал на необходимость изучения межсекторального воздействия развития политики в целях точечного

реагирования на фактические условия при принятии решений.

С тех пор ОЭСР реализовала ряд важных горизонтальных проектов, начиная с отчета 1987 г. «Структурное регулирование и экономическая эффективность» (The OECD Report on Structural Adjustment and Economic Performance), выводы которого стали основой для структурных реформ в странах ОЭСР. В рамках реализованного в начале 2000-х проекта «Источники для роста» (Sources of Growth project) был разработан аналитический инструментарий, использованный в последствии в большинстве работ ОЭСР по вопросам структурной политики, в частности процесс мониторинга в инициативе «На пути к росту» ([Going for Growth](#)).

В ответ на кризис в области занятости в начале 90-ых ОЭСР был запущен крупный горизонтальный проект в данной сфере, результатом которого стало утверждение Стратегии ОЭСР о рабочих местах 1996 года ([OECD Jobs Strategy](#)), предоставляющей странам основанный на конкретных данных набор политических мер по созданию новых и качественных рабочих мест. Доклад ОЭСР о реформе в сфере регуляторной политики 1997 года ([The OECD Report on Regulatory Reform](#)) стал предпосылкой для проведения основательного пересмотра регуляторных практик в странах ОЭСР,

которые стали более ориентированы на достижение устойчивого роста и улучшение благосостояния.

С 2007 г. ОЭСР запустила ряд важных горизонтальных инициатив, включая инновационную стратегию, стратегический ответ на кризис, зеленый рост, инклюзивное развитие, гендерное равенство, развитие профессиональных навыков и другие.

В 2019 г. будут реализовываться следующие горизонтальные инициативы: *New Approaches to Economic Challenges*, *OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, *Going digital project*, *Jobs Strategy*, *Skills strategy*, *Innovation strategy*, *Better life initiative*.

Новые подходы к экономическим вызовам

Запущенная в 2012 году инициатива «Новые подходы к экономическим вызовам» ([New Approaches to Economic Challenges](#)), представляет собой комплексный мыслительный процесс внутри Организации, в который вовлечены все структурные подразделения, и направленный на поиск новых парадигм экономического роста, выявление мегатрендов и взаимосвязей политик, усиление горизонтального подхода, а также на непрерывное улучшение экспертно-аналитического потенциала Организации.

Инициатива NAEC служит в качестве руководящей платформы для горизонтальных проектов и критического изучения

пересекающихся вопросов, а также призвана помочь в укреплении обмена информацией и наработками между Комитетами.

Под эгидой NAEC ежегодно проводится более 40 семинаров с участием ведущих экспертов и экономистов со всего мира в целях выработки новых идей, подходов и политического мышления. Для усиления результатов работы создана Инновационная лаборатория NAEC, направленная на проведение межсекторальных исследований с использованием агент-ориентированных моделей, машинного обучения, больших данных и сетевого анализа. Совместно с Международным институтом прикладного системного анализа (IIASA) создана целевая группа по системному мышлению, прогнозированию и устойчивости для изучения того, как наука сложных систем может повлиять на текущее понимание экономики. Совместно с Национальным институтом стандартов и технологий США и Объединенным исследовательским центром Европейской комиссии будет проведена работа по совершенствованию межправительственных подходов к устойчивости.

Реализация NAEC укрепила комплексный количественный анализ, привела к принятию новых политических инструментов и подходов в рамках ОЭСР. Все шире используются новые

показатели, микроданные и данные, основанные на глобальных базах данных. Директораты и комитеты ОЭСР уже интегрировали в свою работу ряд рекомендаций и инструментов NAEC.

В область экономических исследований ОЭСР включены темы, являющиеся ключевыми для NAEC, такие как изменение климата, зеленый рост, образование, инклюзивный рост, распределение доходов, политические последствия неравенства и бедности и другие.

Директорат по вопросам занятости, труда и социальной политики проводит оценку всех последствий прогрессивной политики с точки зрения распределения доходов и возможностей, включая эффективность их политики по оказанию поддержки перемещенным работникам. Стратегия ОЭСР о рабочих местах обновлена в соответствии с результатами работы NAEC.

В основную работу Директората по вопросам образования интегрированы концепции и подходы в области благосостояния и инклюзивного роста, разработанные в рамках NAEC, в частности были включены новые показатели в исследование PISA и периодическое издание «Образование в цифрах» ([Education at a Glance](#)).

Директорат по экологии расширил анализ экологической политики в отношении экономических результатов, выходящих за рамки роста производительности, - таких, как

инвестиции, занятость, модели торговли (в частности, гипотеза о загрязнении), ПИИ, вход/выход и местонахождение фирм.

Директорат по торговле и сельскому хозяйству все больше обращается к микро данным с новыми базами данных TiVA (торговые потоки в терминах добавленной стоимости), STRI (подробный учет, учет на уровне секторов и стран барьеров для обмена с доплатой) и Показателями упрощения торговли (подробные данные на уровне стран об административных препонах торговли по более чем 130 странам). Эти вновь разработанные базы данных интегрируются в новую торговую модель ОЭСР ([METRO](#)), которая позволит проводить анализ существующих, а также новых форм «неявного протекционизма».

Рамочная программа действий ОЭСР в области инклюзивного развития

В 2012 году в связи с усиливающимся неравенством доходов и возможностей в странах ОЭСР и странах-партнерах Организацией была запущена горизонтальная Инициатива в сфере инклюзивного роста ([OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth](#)) в целях анализа причин и факторов такого неравенства и его многоаспектного характера, а также для разработки повестки дня в области инклюзивного развития с набором эффективных инструментов для оказания содействия разработке политики.

В рамках реализации данной инициативы ОЭСР были разработаны концепция по измерению и мониторингу благосостояния населения, а также Многомерные стандарты уровня жизни ([Multi-dimensional Living Standards, 2016](#)), основанные на совокупности результатов по трем показателям (уровень доходов, занятость и продолжительность жизни), а также проведен анализ возможного вклада инклюзивного подхода на рост производительности и экономический рост.

Рамочная программа действий ОЭСР в области инклюзивного развития, запущенная в 2018 году обобщает ключевые наработки, политические рекомендации, тренды, примеры лучших практик и индикаторы Организации в сфере инклюзивного роста в целях содействия странам для выявления проблемных вопросов политики, постановки целей и задач применимо к национальному контексту и в целях разработки эффективных мер политики для содействия экономическому росту и росту благосостояния граждан, которые смогут следить за прогрессом и сравнивать свои показатели благосостояния с другими странами и регионами, благодаря панели индикаторов инклюзивного роста ([The inclusive growth indicators dashboard](#)).

В рамках инициативы будет запущена Платформа «Бизнес для инклюзивного роста» ([Business for](#)

[Inclusive Growth platform](#)), направленная на поддержку глобальных усилий по повышению благосостояния, подготовке к будущим условиям рынка труда и обеспечению широкого использования преимуществ роста, а также продолжит свою деятельность. Сеть мэров инициативы по инклюзивному росту ([The OECD champion mayors for inclusive growth initiative](#)), площадка для обмена опытом по реализации мер и программ, направленных на достижение равных и справедливых условий для всех.

Рамочная программа действий ОЭСР в области инклюзивного развития призвана оказать содействие правительствам в достижении более справедливого распределения благ от экономического роста с учетом трех ключевых принципов:

1. Инвестировать в людей и места, которые были оставлены без внимания, посредством обеспечения (i) целевого надлежащего ухода за детьми, раннего образования и приобретения навыков на протяжении всей жизни; (ii) эффективного доступа к качественному здравоохранению, правосудию, жилью, инфраструктуре; и (iii) оптимального управления природными ресурсами для устойчивого роста.

2. Оказывать поддержку динамике бизнеса и инклюзивным рынкам труда посредством обеспечения i) широкого распространения инноваций и технологий; ii) сильной конкуренции и

активного предпринимательства; ii) доступа к качественным рабочим местам, особенно для женщин и недопредставленных групп; и iv) повышения устойчивости и адаптации к будущему рынка труда.

3. Создать эффективные и ответственные правительства путем i) установления комплекса политических мер в рамках всего правительства; ii) интеграции распределительных аспектов на начальном этапе разработки политики; и iii) оценки политики с точки зрения ее воздействия на инклюзивность и рост.

Инновационная стратегия ОЭСР

Инновационная стратегия ОЭСР ([OECD Innovation Strategy](#)) является руководством к действию в области инновационного развития стран, в котором определены концептуальные основы, принципы и ориентиры формирования политики в области инновационного развития с учетом актуальных тенденций развития и поддержки сферы науки, технологий и инноваций, наблюдаемых в странах, результатов последних исследований и примеров лучших передовых практик в указанной сфере.

Первый вариант Стратегии, набор соответствующих показателей, а также ряд исходных отчетов были подготовлены ОЭСР в 2010 году. Документы получили широкое одобрение многих стран-членов ОЭСР и были использованы в деятельности по разработке подходов в области инноваций в этих странах.

В 2014-2015 гг. по поручению Генерального секретаря ОЭСР А.Гуррии Стратегия была пересмотрена и одобрена в октябре 2015 года.

Существенным отличием пересмотренной Стратегии от предыдущей версии является ее направленность на конкретные меры и действия путем включения нового набора политических мер, показателей, вспомогательных вопросов и методов лучшей практики для использования лицами, принимающими решения, при разработке стратегических документов национального уровня. Особое внимание в пересмотренной Стратегии уделяется вопросу инновационного развития стран с переходной экономикой, а также интеграции работы в области инноваций с другими видами деятельности ОЭСР, в частности такими, как работа в области инклюзивного и устойчивого роста экономики.

В пересмотренном варианте Стратегии изложена новая концептуальная основа формирования политики в области инновационного развития, которая, по мнению авторов, должна основываться на квалифицированных кадрах, благоприятном деловом климате, эффективной системе выработки и распространения знаний, особых политических мерах, стимулирующих внедрение инноваций и

предпринимательскую деятельность, а также эффективном государственном управлении инновационной системой.

Стратегия включает конкретные меры и рекомендации по созданию эффективной системы развития квалификации и навыков, необходимых для работы в инновационной среде, продвижению инноваций в предпринимательском секторе, усилению рыночных стимулов к инновационному поведению, совершенствованию института финансовых рынков, повышению эффективности государственного финансирования в исследования и разработки, обеспечению необходимой инфраструктурной, сетевой и иной поддержки в целях реализации инновационного потенциала секторов и кластеров и созданию благоприятных условий для перехода к открытой науке, внедрению новых технологий и развитию ИКТ.

Стратегия занятости

Стратегия ([Jobs Strategy](#)) направлена на формирование эффективных политических мер по развитию рынка труда и росту занятости. В рамках Стратегии даны руководящие указания по реформированию систем налоговых льгот, представлена информация по вопросам предпринимательства и создания рабочих мест, влияния технологий на производительность и создание рабочих мест, программам непрерывного обучения.

Активные меры по вопросам политики рынка труда, реформы систем налоговых льгот и взаимодополняющие макроэкономические и структурные политики могли бы непосредственно помочь безработным, а затем перейти к следующим мерам – стимулированию предпринимательства, технологий и обучения на протяжении всей жизни – которые могли бы улучшить перспективы трудоустройства в долгосрочной перспективе.

Различия между странами в их способности создавать рабочие места и снижать уровень безработицы лежат в их различных возможностях для структурной перестройки. В мире, где торговля товарами и услугами, а также потоки международных инвестиций развиваются гораздо быстрее, чем внутренняя экономика, где технологии развиваются и распространяются чрезвычайно высокими темпами и где происходит либерализация внутренних рынков, конкуренция постоянно повышается. Чтобы остаться в гонке, фирмы и их персонал должны постоянно вводить новшества и повышать свою эффективность.

В 2018 г. Стратегия представлена как совместная работа Комитета ОЭСР по труду, занятости и социальным вопросам и Экономического департамента, что подчеркивает связь качества рабочих мест и экономического роста.

Утверждение Стратегии и руководства по ее имплементации состоялось на встрече Совета министров ОЭСР по социальной политике 14-15 мая 2018 года. В дальнейшем на площадке Комитета будет проводиться анализ по применению положений Стратегии в страновых регуляторных практиках. На основе полученной от стран информации Секретариат ОЭСР планирует подготовить отчет по соответствию мер и политик стран в отношении занятости положениям Стратегии.

Основной лозунг обновленной Стратегии «Хорошие рабочие места для всех в меняющемся мире» подразумевает несколько принципов (изменения по сравнению с 2006 г.):

1) переход от количественной оценки рабочих мест к качественной оценке (заработная плата, условия труда, в том числе содействие повышению удовлетворенности трудом и мотивации),

2) вовлечение (инклюзивность) максимального числа людей в передовые сегменты экономики (людям необходимо предоставить возможность перехода в перспективные отрасли экономики - туда, где обеспечивается экономический рост),

3) обеспечение доступа уязвимым группам не к занятости вообще, а к улучшению своего положения на рынке труда.

Стратегия является составной частью Инициативы ОЭСР по инклюзивному росту, поэтому к работе был привлечен Экономический департамент.

В связи с целями стратегии в задачи регулирования входит:

- формирование благоприятной среды для создания большего количества рабочих мест высокого качества (чтобы рост производства и квалификации соответствовали перспективному развитию рынков; среди прочего это включает предохранение от сокращения перспективных рабочих мест, которые страдают от временного падения конъюнктуры);

- обеспечение реинтеграции ищущих работу с рынком труда (это было и раньше), частью которой является содействие приобретению необходимых навыков в условиях высоких темпов изменения спроса на навыки. Поскольку развитию навыков посвящена отдельная стратегия (Стратегия развития навыков/Skills Strategy, принятая в 2012 г.), здесь эта тема практически не упоминается, но подразумевается.

Цифровая трансформация

Идея проекта ([Going digital](#)) была предложена Комитетом по вопросам политики в сфере науки, технологий и инноваций осенью 2015 года и получила дальнейшую поддержку и развитие на заседании Совета министров 2016 ([Ministerial Council Meeting 2016](#)). Затем проект был

официально представлен в Берлине 12 января 2017 года на подготовительном мероприятии к Саммиту G-20 2017 и включен в рабочую программу и бюджет ОЭСР на 2017-2018 гг. в качестве масштабного горизонтального проекта. Таким образом, проект Going Digital официально запущен в начале 2017 года.

Цель проекта – помочь политикам лучше понять происходящую сегодня «цифровую перестройку» и разработать инструменты для создания такой политической среды, которая дала бы экономике и обществу возможность процветать в мире, с каждым днем все в большей мере управляемом цифровыми и информационными технологиями.

Проект GD будет опираться на национальный опыт и эксперименты политики 35 стран-членов ОЭСР, стран-кандидатов, ключевых партнеров и многих других стран, участвующих в работе ОЭСР, а также будет содействовать обсуждению вопросов цифровой трансформации на высочайших уровнях – государственном, региональном и международном (в том числе в рамках форумов G-8 и G-20).

Проект проводится и координируется Комитетом ОЭСР по политике в сфере цифровой экономики, а также будет опираться на работу 13 других комитетов ОЭСР.

Проект Going Digital разработан для активного взаимодействия с

правительствами, заинтересованными сторонами, а также независимыми экспертами, в том числе путем проведения семинаров и круглых столов, запланированных в различных странах до, во время и после проведенного анализа. Проект включает три основных этапа, каждый из которых предназначен для того, чтобы вывести представления о цифровой трансформации и ее влиянии на нашу экономику и общество на новый уровень.

Предполагает тщательный анализ цифровой трансформации в конкретных областях политики (например, конкуренция, наука, налогообложение, торговля и т. д.) и в экономике в целом, который будет проводиться отраслевыми специалистами профильных комитетов ОЭСР. Сочетание качественного анализа и полученных количественных показателей от экспертов различных отраслей даст представление о масштабах, природе, преимуществах и проблемах «цифровой перестройки» в каждой политической сфере.

Ключевые выводы второго этапа помогут сформировать «горизонтальный» сводный отчет и рекомендации директивным органам по вопросу проведения политики в сфере цифровой экономики.

Предполагает углубленное изучение конкретных межотраслевых областей с целью сформировать общее понимание находящихся на стыке нескольких политических сфер

вопросов, которые ставит перед нами цифровая эра. Данный этап предполагает создание небольших групп в рамках всего Секретариата ОЭСР, чтобы провести междисциплинарный анализ этих вопросов, которые впоследствии будут обсуждаться правительствами и заинтересованными сторонами.

Ключевые блоки вопросов включают в себя:

- Вопросы трудоустройства и необходимых профессиональных навыков в условиях цифровой экономики
- Влияние цифровой трансформации на конкуренцию и открытость рынков
- Использование цифровой трансформации в интересах общества и благополучия
- Измерения масштабов цифрового преобразования

Проект GD предоставит ряд самостоятельных отчетов и политических рекомендаций, доклад для Заседания Совета Министров 2018 и заключительный обобщенный отчет на 4 кв. 2018 года и 1 кв. 2019. Помимо публикаций, проект будет включать проведение круглых столов и дискуссии на государственном уровне с целью разработать:

- 1) национальные стратегии в сфере цифровой трансформации;
- 2) рекомендации от Совета ОЭСР;
- 3) инструментарий, включающий комплексный

политический фреймворк, практические примеры и положительные практики.

Результатом проекта GD станет лучшее понимание политиками цифровой революции, которая затрагивает разные сектора экономики и общество в целом. Также выработанные в ходе проекта рекомендации для проведения активной политики в сфере цифровых технологий будут способствовать росту благосостояния общества и решению таких проблем как медленный рост производительности труда, высокий уровень безработицы и растущее неравенство во многих странах.

Инициатива лучшей жизни

Уже многие годы ОЭСР в своих исследованиях стремится выйти за рамки изучения экономической системы и учесть разнообразный опыт и условия жизни людей и домашних хозяйств. Определение благосостояния населения и общественного прогресса – ключевые приоритеты ОЭСР, в рамках которых организация с 2011 года реализует «Инициативу лучшей жизни» ([OECD Better Life Initiative](#)).

В ходе «Инициативы» ОЭСР разрабатывается целый ряд научно-исследовательских и методологических проектов по измерению благосостояния. В рамках этих проектов проводится, например, разработка руководящих принципов, касающихся оценки благополучия (например, дохода, потребления и

благосостояния; субъективного благополучия; доверия; качества условий труда), так и проводится сбор данных на основе предоставляемых результатов (неравенство в доходах, благосостоянии и в сфере здравоохранении). Расширенному сбору статистических данных ОЭСР уделяет основное внимание. Собираемая ОЭСР статистика затрагивает различные важные аспекты жизни людей и помогает формировать представление о качестве их жизни. С момента запуска Инициативы различные национальные и международные организации продемонстрировали большую заинтересованность показателями и анализом благополучия, выходящим за рамки изучения ВВП.

Двумя основными составляющими Инициативы являются: публикация ОЭСР «Какова жизнь?» ([«How is Life?»](#)) и Индекс лучшей жизни ([OECD Better Life Index](#)).

Доклад «Какова жизнь?», публикующийся каждые два года, дает полное представление о благосостоянии населения (материальных условиях и качестве жизни населения в целом) как в странах ОЭСР, так и в других основных экономиках мира.

Индекс лучшей жизни – это инструмент, позволяющий гражданам сравнить уровень благосостояния населения как между странами-членами ОЭСР, так и за пределами организации.

Индекс рассчитывается в соответствии с 11 аспектами, которые ОЭСР определила как важнейшие составляющие благополучия с точки зрения материальных условий (жилищные условия, доходы, работа) и качества жизни (общество, образование, экология, гражданские права, здоровье, удовлетворенность, безопасность и баланс работа и отдыха).

В основе каждого аспекта лежит от одного до четырех показателей (объективных и субъективных), полученных из официальных источников, таких как Национальные отчеты стран ОЭСР, Статистический отдел ООН, государственные статистические агентства, а также Всемирного опроса Гэллапа ([Gallup World Poll](#)). Также согласно методике расчета индекса, каждый пользователь также может определить значимость каждой компоненты благополучия.

В 2017 г. Индекс лучшей жизни рассчитывался для сравнения благополучия в 38 странах (все страны-члены организации, а также ее страны – партнеры: Россия, ЮАР и Бразилия). По итогам 2017 года Россия в Индексе лучшей жизни по уровню благополучия находилась на 33 месте из 38. Первое место рейтинга в 2017 году заняла Норвегия, последние места рейтинга после России занимали Бразилия, Греция, Турция, Мексика и ЮАР.

По нескольким аспектам Индекса лучшей жизни показатели России значительно ниже среднего

уровня по ОЭСР. В отношении таких индикаторов как «продолжительность жизни», «качество воды», «финансовое благосостояние семьи», «наличие жилья с основными коммунальными удобствами», «вовлеченность заинтересованных сторон в разработку нормативных правовых актов» и индикаторов «баланса между работой и отдыхом» - значения по России ниже средних по странам – членам ОЭСР. Выше среднего у России индикаторы «баланса между работой и отдыхом» и «социальным связям»

В 2019 году ОЭСР планирует продолжить работу по совершенствованию Индекса, в рамках которой могут быть внесены изменения в набор исследуемых направлений и их показателей.

Александра ВЕЛИКАНОВА

Стандарты ОЭСР в сфере регуляторной политики – возможность использования в приоритетных (национальных) проектах и программах Российской Федерации

Стандарты и исследования ОЭСР в сфере государственного управления, регуляторной политики могут послужить качественной основой для совершенствования российского государственного управления и правового регулирования в сфере формирования и реализации такого нового инструмента как приоритетные (национальные) программы и проекты.



Развитие регуляторной политики в рамках ОЭСР осуществляется как путем принятия соответствующих общих стандартов в рамках Рекомендаций Совета ОЭСР, так и в рамках рекомендаций, публикуемых в страновых обзорах и общих исследованиях по перспективам развития регуляторной политики, в том числе:

Рекомендация Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению 2012 г. ([Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#));

Рекомендация Совета ОЭСР по принципам государственного управления в сфере государственно-частного партнерства 2012 г. ([Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships](#));

Рекомендация Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства 2014 г. ([Recommendation of the Council on Digital Government Strategies](#));

Рекомендация Совета ОЭСР по бюджетному управлению 2015 г. ([Recommendation of the Council on Budgetary Governance](#));

Рекомендация Совета ОЭСР по открытому правительству 2017 ([Recommendation of the Council on Open Government](#)).

В рамках обзорного исследования ОЭСР [Government at a Glance 2017](#): основной акцент сделан на 5 ключевых направлениях регуляторной политики:

- взаимодействие с заинтересованными сторонами при разработке регулирования;
- оценка регулирующего воздействия;
- последующая (ex post) оценка регулирования;
- применение поведенческой психологии и экономики как при разработке регулирования, так и при его введении.

В рамках исследования ОЭСР [«Improving Regulatory Governance. Trends, Practices and the Way Forward»](#) 2017 г. рекомендовано создание экосистемы регуляторных институтов, в которой эти различные инструменты эффективно используются для разработки и осуществления политики и регулирования как часть целостной системы для поддержки политиков в разработке и осуществлении правильной политики на основе фактических данных, а не разрозненно. Регулятивные институты, процессы и инструменты должны разрабатываться и внедряться целостно, при этом общество должно быть информировано о разработке, реализации и оценке реализации регуляторной политики. Необходимо распространить эффективную регуляторную политику на законодательные органы, которые играют ключевую роль в разработке политики и регулирования, а также надзора за их выполнением, в том числе путем привлечения исполнительной власти к ответственности за результаты. Эффективный нормативный дизайн и внедрение основаны на эффективной сети учреждений и должностных лиц, которые внедряют эти инструменты с соответствующими стимулами и надзором или обеспечивают их эффективное осуществление. При этом важно, что внедрение и адаптация надлежащей практики регулирования

должны учитывать административный и институциональный контекст и правовую культуру каждой страны.

В сентябре 2018 г. опубликован Доклад ОЭСР по открытым государственным данным [«Повышение степени зрелости политики для устойчивого воздействия»](#). В докладе подчеркивается, что политики в отношении открытых данных являются элементами более широкой цифровой трансформации государственного управления и такие политики должны быть взаимосвязаны с другими государственными программами, такими как открытое правительство, инновации, занятость, общественное бюджетирование, устойчивое развитие, городская мобильность и транспорт.

Развитие российского правового регулирования в сфере формирования и реализации приоритетных (национальных) программ и проектов

С 2014 г. в РФ идет процесс развития правового регулирования стратегического планирования и обеспечения его системной взаимосвязи с разработкой и реализацией государственных стратегий и программ, с 2016 г. – приоритетных проектов и, с 2018 г., – национальных проектов.

В 2016 г. в целях совершенствования деятельности по стратегическому развитию Российской Федерации и реализации

приоритетных проектов в соответствии с Указом Президента РФ от 30.06.2016 N 306 образован Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 N 1050 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации" утверждены Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации.

В течение 2016 г. -2018 г. по итогам заседаний президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам Правительством в рамках 11 направлений стратегического развития утверждены паспорта 26 приоритетных проектов и 3 приоритетных программ.

Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 19.07.2018) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» предусматривает разработку национальных проектов (программ) по следующим направлениям:

- демография;
- здравоохранение;
- образование;
- жилье и городская среда;
- экология;

- безопасные и качественные автомобильные дороги;
- производительность труда и поддержка занятости;
- наука;
- цифровая экономика;
- культура;
- малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- международная кооперация и экспорт.

В рамках реализации данного указа Правительством РФ 14.06.2018 утверждены Методические указания по разработке национальных проектов (программ).

По итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, состоявшегося 10 июля 2018 года сформированы проектные комитеты по национальным проектам «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Демография», «Жилье и городская среда», «Здравоохранение», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Наука», «Образование», «Производительность труда и поддержка занятости», «Экология», «Международная кооперация и экспорт».

В октябре 2018 г. Правительство РФ внесло в Совет при Президенте России

по стратегическому развитию и национальным проектам [паспорта национальных проектов](#) по 12 направлениям стратегического развития, установленным Указом Президента России от 7 мая 2018 года №204.

Вместе с тем, как это уже было отмечено, в том числе в исследованиях российских ученых,¹ практика российского государственного управления и правового регулирования в отношении стратегического планирования, разработки и реализации стратегий, государственных программ, приоритетных проектов и программ не в полной мере соответствует стандартам ОЭСР.

Действующее правовое регулирование в сфере формирования и реализации приоритетных (национальных) программ и проектов в РФ в неполной мере соответствует стандартам и рекомендациям ОЭСР, особенно в части прозрачности их формирования и реализации, мониторинга реализации, а также исключения разрабатываемых в рамках таких проектов и программ нормативных правовых актов (НПА).

Направления совершенствования правового регулирования в сфере формирования и реализации приоритетных (национальных) программ и проектов в свете стандартов ОЭСР

Перспективными направлениями для совершенствования правового регулирования в сфере формирования и реализации приоритетных (национальных) программ и проектов в свете стандартов и исследований ОЭСР являются:

- создание полноценной экосистемы регуляторных институтов и инструментов, обеспечение целостности регуляторной политики;

- проведение оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и оценки фактического воздействия (ОФВ) в отношении проектов нормативных правовых актов (НПА), разрабатываемых в рамках приоритетных и национальных проектов и программ, а также, в ходе проведения ОРВ и ОФВ – оценку соответствия целей НПА и их проектов целям соответствующих государственных программ, приоритетных и национальных проектов и программ и оценку достижимости таких целей указанными способами регулирования;

- синхронизация проведения ОФВ в отношении НПА, разработанных в рамках приоритетных и национальных проектов и программ, с подготовкой

¹ См. подробнее: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития правового регулирования российского государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 482 с.

итогового отчета о реализации приоритетного проекта (программы);

- нормативное определение в законодательстве условий и порядка использования инструментов ГЧП при реализации приоритетных программ и проектов; особенностей разработки, реализации и контроля за реализацией проектов ГЧП, осуществляемых в рамках приоритетных и национальных программ и проектов;

- проведение публичных консультаций с заинтересованными

сторонами на этапах инициирования, разработки приоритетных проектов и программ, а также оценки их реализации и мониторинга их реализации;

- публикацию в формате открытых данных информации о реализации приоритетных проектов и программ, а также оценки их реализации и мониторинга их реализации.

Алексей ЕФРЕМОВ

Деятельность ОЭСР в области налоговой политики: глобальные модели для лучших государственных и наднациональных практик. Перспективы имплементации стандартов в России и ЕАЭС

Процессы глобального экономического регулирования в области налогообложения имеют историческую и институциональную преемственность. ОЭСР фактически продолжила экономические исследования Лиги Наций (1919-1946), признавшей, что взаимодействие внутригосударственных налоговых систем может приводить к двойному налогообложению и негативно влиять на динамику международной торговли.



Эти вопросы находятся в фокусе внимания организации с середины 1950 годов. В 1956 г. учрежден Комитет ОЭСР по фискальным вопросам, который в 1963 г. разработал модельную налоговую Конвенцию по избежанию двойного налогообложения доходов и капитала. Данный документ более полувека является основой международной налоговой архитектуры и всех современных редакций Договоров об избежании двойного налогообложения. На протяжении этого времени ОЭСР ведет

глобальные исследования прямых и косвенных налогов, опираясь на горизонтальное взаимодействие стран-членов и всех заинтересованных государств, а также представителей бизнеса (в рамках Консультативного комитета по бизнесу и промышленности) и гражданского общества. В 1988 г. совместно с Советом Европы была разработана Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам.

Время появления этого документа не случайно. В условиях начавшегося экономического и политического распада социалистического лагеря правящие элиты и связанные с ними ФПГ начали выводить капиталы из национальных налоговых юрисдикций. В этот период закладывается практика создания многоступенчатых закрытых структур, в которых активы, генерирующие доходы, находятся в одних странах, центры концентрации и управления активами – в других, а конечные бенефициары – в третьих.

Сегодня, в условиях динамичной трансформации глобальной экономики ОЭСР играет ключевую роль в посткризисном реформировании её финансовой системы. Особенно, в области борьбы с низконалоговыми юрисдикциями и офшорами. Общепризнанна гибкость и целенаправленность действий ОЭСР

на данном направлении. Стратегия направлена не на борьбу с фактом существования офшоров (что бессмысленно по определению), а с их главными функциональными последствиями – вредоносной (harmful) налоговой конкуренцией и отмыванием денег в «серых» и «черных» зонах мировой экономики (финансирование терроризма, наркоторговля, торговля оружием, людьми). Первый доклад ОЭСР «О вредоносной налоговой конкуренции» был подготовлен в 1998 году². На основе эксклюзивной экспертной методологии впервые определены критерии вредоносной налоговой практики и предложены методы диагностики и противодействия. В документе также дано первое определение «налоговой гавани» (позже МВФ начал использовать тождественный термин «офшорные финансовые центры») как юрисдикции со следующими признаками: непрозрачная и секретная операционная среда; минимальное или нулевое налоговое обложение; административные практики, игнорирующие обмен налоговой информацией с другими странами. Доклад вызвал как широкий положительный резонанс, так и разногласия, в том числе, среди стран-членов ОЭСР. В частности, Швейцария и Люксембург не признали выводы экспертов организации, оценив их как

«намеренно сфокусированные на международных финансовых центрах». Тем не менее, документ на несколько лет стал центральным элементом международной антиофшорной дискуссии. ОЭСР продолжила концентрацию усилий на конструировании механизма урегулирования споров и в 2000 г. учредила [Глобальный форум по транспарентности и обмену налоговой информацией](#). На данный момент — это главная координирующая платформа в этой области, объединяющая 150 государств, включая Российскую Федерацию. В рамках Форума страны ранжируются по уровню открытости и налоговой подотчетности, получая т.н. «зеленые» «желтые» и «красные» карточки. В 2010 г. Налоговый комитет ОЭСР и Комитет по развитию инициировали создание неформальной группы Task Force on Tax and Development (TFTD), главная задача которой – способствовать более активному участию развивающихся стран во всестороннем обмене налоговой информацией. В последние два года к Форуму присоединяется всё больше развивающихся стран. В рамках ЕАЭС это Россия, Казахстан и Армения. Можно говорить об изменении «баланса присутствия» по данному критерию: если в 2009 г. развивающиеся страны составляли менее одной трети от общего числа, то сегодня – больше половины.

² Harmful tax competition: an emerging global issue [Вредоносная налоговая конкуренция: новый вопрос на глобальном уровне] Paris. OECD. 1998.

Важную роль играет и Форум ОЭСР по вредоносной налоговой практике (FHTP), который ведет мониторинг и анализирует обстоятельства, наносящие вред налоговым базам других стран вследствие льгот, предоставляемых транснациональным корпорациям юрисдикциями, стремящимися привлечь финансовые ресурсы. В том числе, нематериальные активы, производные от консалтинговых услуг, операций с криптовалютами и т.д.

Катализатором дальнейшего совершенствования стратегии против агрессивного налогового планирования стал мировой финансово-экономический кризис 2008-2009 годов, в условиях которого государства столкнулись со снижением налоговых поступлений. Значимую роль сыграл и социально-политический фактор. Население развитых стран, неправительственные организации, политики «левого» фланга и антиглобалистские группы выражали коллективное недовольство тем, что государства не только спасают крупные банки и компании за счет налогоплательщиков, но еще и закрывают глаза на агрессивное (ориентированное на максимальную минимизацию) налоговое планирование. Эксперты ОЭСР оперативно отреагировали на подобные настроения. В 2008 г. по поручению «Группы двадцати» (G20) организация подготовила [ДОКЛАД](#), где содержались выводы об агрессивном

налоговом планировании, его причинах, а также предложения по контролю механизмов реагирования на действия компаний - посредников, способствующих этому.

В 2012 г. эксперты ОЭСР представили профильным министрам и управляющим Центробанков «Группы двадцати» [отчет](#), задавший рамочные критерии для успешного обмена налоговой информацией. В основу доклада был положен принцип трех общих платформ: общий стандарт, правовые и операционные инструменты, технические условия. После двухлетних дискуссий и ряда уточнений в 2014 г. ОЭСР презентовала итог своей работы в этой области - Единый стандарт автоматического обмена налоговой и финансовой информацией (CRS-стандарт), созданный по образцу международных соглашений по американскому закону FATCA.³ Правовой моделью стандарта стала Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам. Техническое измерение процесса обеспечивалось разработкой новых методов передачи информации, заменяющих ставший классическим магнитный формат ОЭСР для передачи информации.

³ Закон о налоговой отчетности по зарубежным счетам, направленный против уклонения американских граждан и резидентов от уплаты налогов. Принят в 2010 г. Признан экспертами одной из самых действенных мер в области глобального налогового регулирования за последние годы.

**Эра беспрецедентного
международного сотрудничества и
«глобальная налоговая дилемма»**

В 2013 г. ОЭСР представила одну из самых важных инициатив за всю историю глобального экономического регулирования - [План действий по вопросу противодействия размыванию⁴ налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения \(BEPS\)](#). Запуск инициативы и её первые успехи позволили руководству ОЭСР заявить о «наступлении эры беспрецедентного международного сотрудничества по налоговым вопросам».

Нормотворческая работа по внедрению стандартов BEPS ведется на межгосударственном уровне. ОЭСР составляет списки стран, практикующих недобросовестную налоговую конкуренцию с одной стороны, а с другой - реестр стран, принявших на себя обязательства по внедрению налоговых стандартов. Эксперты организации принципиально исходят из того, что каждое государство имеет право и должно противодействовать транснациональным корпорациям, стремящимся снижать налоговую нагрузку путем использования низконалоговых юрисдикций и получать налоговую выгоду благодаря расхождению национальных налоговых

систем и несовершенству международных соглашений.

Политические элиты и международные организации, ответственные за глобальное регулирование, приветствовали План BEPS. Директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард [последовательно выступает](#) в поддержку инициативы. Но необходимо отметить и сильную волну критики «слева», прежде всего, от представителей Transparency International и других международных НПО (в кооперации с социал-демократическими политическими элитами европейских стран), которые требуют от ОЭСР более жестких формулировок, обязывающих ТНК предоставлять прозрачную публичную отчетность о филиалах, количестве сотрудников и прибылях в каждой стране присутствия и, особенно, в низконалоговых юрисдикциях.

Важно подчеркнуть, что План BEPS не является юридически обязательным документом и носит рекомендательный характер. Международная правовая субъектность ОЭСР и «мягкий» характер ее нормативно-правовой базы не позволяют вводить санкции. Однако важность данного документа не стоит недооценивать. План внедряется в каждой стран-участниц ОЭСР и G20 путем внесения соответствующих изменений в законодательство. Остальные государства вынуждены встраиваться в этот механизм глобального регулирования, в

⁴Размывание налоговой базы (base erosion) - использование офшоров и низконалоговых юрисдикций с целью вывода налоговой базы из стран с более высоким уровнем налогообложения.

противном случае, с ними будет ограничено взаимодействие и применен ряд косвенных инструментов, вплоть до политического давления.

Ключевыми в тексте [Плана BEPS](#) являются 15 задач, каждая из которых включает предложения в отдельной сфере налогообложения, а также нормы, рекомендуемые к имплементации в национальные законы стран и международные договоры.

В 2015 г. ОЭСР опубликовала промежуточную серию отчетов в рамках программы BEPS. В том числе, в рамках Задачи № 13, была рекомендована трехуровневая структура документации по трансфертному ценообразованию (ТЦО), включая сводный отчет по странам (Country-by-Country Reporting - CbCR) транснациональной группы (Multi-National Enterprise - MNE) с годовой выручкой более 750 млн. евро. По состоянию на сентябрь 2018 г. соглашение между компетентными органами об автоматическом обмене сводными отчетами (CbCR) подписали 72 государства.⁵ Из них - две страны ЕАЭС: Российская Федерация и Казахстан. Соответственно, в 2017 и 2018 годах.

Первоначально сроки реализации мер, предлагаемых в

Плане BEPS, составляли от 1 до 2-х лет. Позднее ОЭСР переориентировалась на среднесрочное планирование (5-6 лет). Характеризуя данную инициативу как новый важный этап в глобальном налоговом сотрудничестве, международные консультанты, ссылаясь на сложность налоговых процедур и трансфертного ценообразования, выражают сомнения в реальности предлагаемых сроков его реализации. Подобные мнения имеют основания, особенно, с учетом трудных переговоров о введении налога на финансовые транзакции в ЕС, блокируемых позицией локальных финансовых центров (Нидерланды, Люксембург, Ирландия, Кипр). Можно предположить, что планируемое подписание многосторонней налоговой конвенции, в которой, чтобы исключить регулятивный арбитраж, должны принять участие все значимые налоговые юрисдикции, также будет не простым и длительным процессом. По сути, мировая экономика стоит перед фактом «глобальной налоговой дилеммы». С одной стороны, национальные правительства, хотя и увеличения налоговых поступлений, с другой – привлечения иностранных и удержания «своих» инвесторов за счет конкурентоспособных налоговых ставок. Соответственно, существует опасность конфликта глобальных, региональных и национальных инициатив.

На современном этапе реализации Плана BEPS ОЭСР

⁵ Постоянно обновляющийся список стран см. на сайте ОЭСР: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/CbC-MCAA-Signatories.pdf>

совместно с G20 делает ставку на продолжающееся международное сотрудничество. Неизменным остается основной принцип, подразумевающий, что прибыль корпораций облагается налогами там по месту их основной хозяйственной деятельности (там, где она создается), а не по месту регистрации дочерних фирм и многоуровневых цепочек из юридических лиц в низконалоговых юрисдикциях.

Другие инициативы ОЭСР в области глобальной налоговой политики

В 2016 г. ОЭСР реализовала ещё одну важную налоговую инициативу на глобальном уровне. Совместно с ООН, МВФ и Всемирным банком была запущена [Платформа сотрудничества по налоговым вопросам](#). Платформа призвана проводить регулярные дискуссии среди четырех международных организаций с целью налоговой поддержки развивающихся стран. Акценты сделаны на улучшение взаимодействия и синергетических связей, а также на интенсификацию обмена информацией в целях устранения уклонения от уплаты налогов и борьбы с незаконными финансовыми потоками. Платформа выступает в качестве пространства согласования и обмена информацией по ряду приоритетных налоговых вопросов, таких как статистика доходов, диагностика налогового администрирования и налогообложение

ресурсов. Сегодня платформа функционирует как глобальная конференция с периодичностью раз в два года.

На год раньше, в 2015 г. на Международной конференции по финансированию развития в Аддис-Абебе была запущена совместно с ПРООН Программа «Налоговые инспекторы без границ» (Tax Inspectors Without Borders - TIWB). Инициатива, получившая поддержку от групп G7(8) и G20, направлена на предоставление аудиторской помощи налоговым органам развивающихся стран. Программа укрепляет международное сотрудничество в области налогообложения и мобилизует внутренние ресурсы развивающихся стран для достижения целей устойчивого развития (ЦУР). В настоящее время в рамках TIWB функционируют 29 программ и 7 уже завершено. Более 20 находятся в разработке. Особое значение придается взаимодействию по линии «Юг-Юг», в частности, с Индией, Нигерией и Южной Африкой. По итогам работы программы в 2017-2018 гг. ОЭСР и ПРООН [были зафиксированы](#) дополнительные налоговые поступления на сумму 414 млн. долларов. Такой беспрецедентный успех стал возможен не в последнюю очередь благодаря обновленной методологии налоговых инструментов, разработанных секретариатом программы. Хороший пример, показывающий, как

глобальные действия по разработке и распространению лучших практик, дают конкретные финансовые результаты на уровне государств.

Налоговое стимулирование для высококвалифицированных сотрудников

В рамках глобальной политики по устранению дефицита высококвалифицированных кадров в мировой экономике ОЭСР разрабатывает нормы и последовательно внедряет политику налогового стимулирования для высококвалифицированных сотрудников (highly-skilled workers) – ВКС. [По прогнозам](#) глобальной консалтинговой компании Korn Ferry к 2030 г. дефицит ВКС и «нехватка талантов» в масштабах мировой экономики превысит 85 млн. человек и может привести к потере примерно 8,5 трлн. долларов нереализованных годовых доходов.

ОЭСР действует в рамках стратегического подхода, направленного на горизонтальную мобильность высококвалифицированных работников и выработку превентивных мер по устранению нехватки кадров в мировой экономике. Передовые страны ОЭСР уже имеют значительный опыт в этой области. Так в Бельгии доходы ВКС могут не облагаться налогами в течение срока до 20 лет. В Испании от налогов освобождаются доходы, полученные иностранными ВКС, занимающими руководящие

должности. В Нидерландах, стране с традиционно высоким числом зарегистрированных компаний (в том числе, нерезидентами), 30% заработной платы высококвалифицированных иностранных ВКС в течение 8 лет не облагается налогом, чтобы «компенсировать расходы на проживание за рубежом».

Налоговая политика в цифровых сегментах глобальной экономики

В настоящее время среди стратегических приоритетов ОЭСР находятся вопросы, связанные с обновлением подходов к глобальному налоговому регулированию в связи с цифровизацией экономики. Серия активных дискуссий и профильных исследования запущена в 2013 году, а первый [доклад](#), задающий рамочные условия для налогообложения в электронной торговле, появился в 1998 году.

Не сегодняшний день в контексте Плана BEPS консенсус по ключевым вопросам пока не достигнут. В марте 2018 г. был подготовлен промежуточный [экспертный доклад](#), в котором эксперты организации выявляют определенный набор ключевых факторов, влияющих на эффективность цифровизации различных налоговых систем. Таких как стандартизация налоговых деклараций и растущий уровень мировой налоговой культуры. Вместе с тем доклад ОЭСР зафиксировал «параллельные стратегии» ряда стран и

организаций-субъектов мировой политики относительно цифрового сегмента глобальной экономики. Ключевыми пунктами разногласия остаются локация цифрового присутствия компании и извлечение прибыли из нематериальных активов. Анализ экспертов ОЭСР выявляет две основные позиции. Первая из них связана с резкой активизацией политики налогообложения по отношению к крупнейшим технологическим компаниям, создающих колоссальные объемы прибыли в сегментах цифровой экономики. Другая группа отстаивает принципы универсальности налоговых правил для всех отраслей экономики. Разница подходов наблюдается внутри Европейского союза. На ужесточении налоговой политики настаивают Франция и Германия. Против - ряд стран с низким уровнем корпоративной налоговой нагрузки (Болгария, Ирландия, Люксембург, Латвия, Литва, Словения, Нидерланды, Кипр). Эксперты ОЭСР обращают внимание, что рассогласованность может оказать негативное влияние на уровень инвестиций и экономический рост, а также повышает риски двойного налогообложения. Кроме того, тенденции на протяжении 2018 года показывали существенное расхождение рекомендательных (более сдержанных) позиций ОЭСР и ЕС. Европейская комиссия представила ряд инициатив в рамках единой программы

по налогообложению компаний цифрового сектора экономики. Действия ЕС направлены главным образом на компании из США — Facebook, Alphabet (материнская компания Google), Amazon и ряд других. По мнению европейских чиновников, эти компании должны платить налоги по месту генерации основной прибыли за счет цифровой рекламы, платных подписок и использования данных пользователей, а не в низконалоговых юрисдикциях, где зарегистрированы их штаб-квартиры. Эксперты отмечают возможные последствия, выходящие в область международной политики. Принятие плана осложнит отношения Брюсселя и Вашингтона, значительно страдающие в настоящее время от односторонних протекционистских решений администрации Дональда Трампа. Своевременная трансформация налоговых моделей в условиях цифровой экономики сегодня чрезвычайно важна. Промедление в этой области чревато опасностью потери государствами существенных поступлений от корпоративного налога, расхождению международных стандартов и размыванию действующей нормативной базы, созданной исключительно усилиями ОЭСР и G20. Наиболее неблагоприятное развитие событий может привести к мировому налоговому хаосу, признаками которого станет возвращение одностороннего налогового протекционизма и массовое

возрождение двойного налогообложения. Поэтому эксперты ОЭСР находятся на переднем плане исследований и постоянно адаптируют инструменты и индикаторы, измеряющие влияние цифровизации на международные налоговые правила, рассматривая проблему как часть широкой панорамы планетарной цифровой трансформации. Отметим, что большая часть исследовательской повестки в этой области задается самым масштабным в истории ОЭСР мультидисциплинарным проектом [Going Digital](#).

Налоговые расходы: взвешивая выгоды и риски

Ещё одним важным направлением деятельности ОЭСР в налоговой области являются исследования и рекомендации в области планирования и применения такого финансового инструмента как налоговые расходы (tax expenditures). Налоговые расходы – это недополученные доходы бюджета в связи с предоставлением преференциального режима налогообложения отдельным категориям налогоплательщиков или видам деятельности. Они не влекут за собой непосредственных потерь для бюджета, издержки имеют неявный характер и требуют особой методологии измерения. Все страны ОЭСР, начиная с конца 1960-х гг., в различной степени применяют инструмент налоговых расходов. Пионером в этой области были США,

представившие в 1967 г. первый бюджет налоговых расходов. В 2000-х годах в большинстве стран применение налоговых расходов значительно активизировалось в целях улучшения показателей занятости населения, борьбы с бедностью, содействия инновациям и развитию малых и средних предприятий, стимулирования негосударственных пенсионных накоплений, повышения доступности образования, медицинских услуг и жилья. Отчасти это объяснялось возможностью обходить ограничения, накладываемые на прямые бюджетные расходы в условиях консолидации средств и сокращения дефицита бюджета. За последние десятилетия эксперты ОЭСР зафиксировали заметное увеличение налоговых расходов и, соответственно, уделяют повышенное внимание вопросам методологии, их оценки и, главное – измерению эффективности.

В [«Руководстве ОЭСР по лучшей практике»](#) в рамках бюджетного процесса рекомендуется проводить регулярные оценки налоговых расходов по единым процедурам с программными расходами. Документ был представлен в 2004 г, но абсолютное большинство рекомендаций сегодня сохраняют актуальность.

Надо учитывать, что применение инструмента налоговых расходов содержит в себе не только преимущества, но и определенные риски. Его введение может

сопровождаться сужением налоговой базы, обуславливая необходимость повышения предельных ставок налогов, что негативно отражается на экономическом росте. Кроме того, предоставление льгот отдельным категориям налогоплательщиков может провоцировать иждивенческое поведение, приводя к неоптимальному распределению ресурсов, а также сопровождаться нежелательными изменениями в налоговых базах. Например, установление льготы по ипотечному кредиту может повлечь за собой корректировку портфелей активов инвесторов и, в конечном итоге, сокращение поступлений налоговых доходов. Поэтому, эксперты международных организаций, прежде всего, ОЭСР рекомендуют прибегать к налоговым расходам углубленного анализа альтернативных инструментов государственной политики и получения достаточно доказательств более высокой эффективности налоговых расходов.

**Рекомендации для России:
дальнейшее Сотрудничество с ОЭСР и
совершенствование нормативно-
правовой базы.**

Сотрудничество России и ОЭСР в области улучшения налогового законодательства является одним из передовых переговорных треков. Имплементация норм в области двойного налогообложения ведет отчет практически со времени распада СССР. Первое соглашение в этой области заключено ещё

правительством под руководством Е. Гайдара в 1992 году. Процесс взаимодействия резко активизировался в 2009 г. в рамках переговорного процесса о вступлении России. К 2013 г. работа в рамках групп по налоговым вопросам была полностью завершена. Экспертные оценки показали, что российское законодательство и правоприменение в этой области соответствуют требованиям ОЭСР. Один из самых сложных вопросов, связанный с трансфертным ценообразованием, был решен путем совершенствования правовой базы - были внесены изменения в раздел V.1 НК РФ. Все правки находятся в тесной взаимосвязи с подходами, заложенными в соответствующем [Руководстве ОЭСР](#), которые широко используются в работе ведущих зарубежных налоговых администраций. В 2015 г. в НК РФ были внесены уточнения, касающиеся порядка применения соглашений об избежании двойного налогообложения. В частности, было введено понятие «лица, имеющего фактическое право на доход». Для правомерного использования льгот и освобождений по Соглашению об избежании двойного налогообложения иностранная организация (получатель дохода) должна представить налоговому агенту, выплачивающему доход, подтверждение того, что эта организация имеет фактическое право на получение соответствующего дохода. Такие меры были призваны

ограничить применение «конduitных» (транзитных) схем, в частности, при выплатах дивидендов, процентов и роялти.

В России правила налогообложения контролируемых иностранных компаний (КИК) были приняты в конце 2014 г. и вступили в силу с 1 января 2015 г. (глава 3.4 НК РФ). Они предусматривают обязательное раскрытие налогоплательщиками информации о своем участии в иностранных компаниях и контроле над ними, декларированию прибыли КИК в составе своей налоговой базы (по НДФЛ или налогу на прибыль) в случае превышения пороговых значений, установленных НК РФ.

В «Основных направлениях налоговой политики РФ на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» заложены возможности внесения изменений в законодательство РФ, касающееся порядка налогообложения корпоративного заимствования (процентных расходов). Такие изменения могут быть внесены на основании рекомендаций Рабочей группы ОЭСР по реализации пункта №4 Плана BEPS. Особенности учета процентов по долговым обязательствам в целях налогообложения налогом на прибыль организаций регулируется статьей 269 НК РФ.

В настоящее время ФНС России продолжает взаимодействие с ОЭСР и участвует в заседаниях профильных Рабочих групп при Комитете ОЭСР по налоговым вопросам.

На современном этапе, с учетом достижений и необходимости решений ряда проблем можно дать следующие рекомендации для России:

1. При оценке первых эффектов от присоединения к Многосторонней Конвенции ОЭСР по противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения необходимо соотнесение опыта, прежде всего, со странами-членами ОЭСР. В частности, возможны дополнения в Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 376-ФЗ (т.н. «закон о деофшоризации»). Доработать рекомендации, касающиеся формирования и внедрения усовершенствованных моделей обмена информацией между налоговыми администрациями о международных налоговых схемах. Также целесообразен дополнительный аудит эффективности ключевой принятой меры по обязательствам налогоплательщиков уведомлять о применении агрессивного налогового планирования в своих соглашениях;

2. Аудит первого опыта действий в рамках международного обмена финансовой информацией (не ранее 2019 г.). Внесение (в случае необходимости) дополнений и уточнений в соответствующий Федеральный закон (№ 340-ФЗ) в целях реализации международного автоматического обмена информацией;

3. По всему спектру взаимодействия с ОЭСР в вопросах

налоговой политики продолжить консультации с представителями бизнеса и гражданского общества. В том числе, активизировать работу по подключению российских экспертов к Консультативным комитетам ОЭСР по вопросам бизнеса и промышленности и к Объединенному профсоюзному комитету;

4. Продолжить изучения опыта ОЭСР в сфере налогообложения цифровой экономики. Данная тема выходит на первый план в рамках Плана BEPS. Совместно с экспертами организации необходимо активизировать выработку системного подхода и с учетом как прямого, так и косвенного налогообложения. В частности, в детальной проработке нуждается вопрос применения соответствующих правил страны происхождения, а также путей обеспечения эффективного взимания НДС на товары и услуги в отношении межгосударственной торговли цифровыми товарами и услугами;

5. Совершенствование налоговых соглашений в части мер, предусматривающих ограничение права получения льгот по данным соглашениям в отношении лиц и доходов, затронутых мерами вредоносной налоговой конкуренции (в большинстве случаев, определение места эффективного управления или основного бенефициара);

6. Совершенствование баланса между корпоративным налогом на прибыль и подоходным

налогом. Обеспечение большей прогрессивности подоходного налога. Внесение необходимых изменений в НК РФ;

7. В области трансфертного ценообразования - устранение проблем и разночтений гл.V.1 Налогового кодекса РФ в части, регулирующей вопросы трансфертного ценообразования, принимая во внимания последнюю редакцию Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразованию (2017 г.);

8. В области налоговых расходов и льгот - актуализировать анализ преимуществ и рисков применения налоговых льгот и налоговых расходов на основе практики стран ОЭСР с учетом последних макроэкономических тенденций; имплементирование наработок по управлению налоговыми расходами в «Основные направления налоговой политики РФ на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов». Надо учитывать, что в России понятие налоговых расходов и концепция их использования законодательно не закреплены. Стоимостная оценка налоговых расходов должна сопровождаться обязательным анализом их результативности и эффективности. В отсутствие единого понимания сути налоговых расходов, точная оценка их общего объема затруднена. По разным версиям, налоговые льготы могут составлять от 2 до 5 трлн руб. в год.

Стандарты ОЭСР в евразийской экономической интеграции: стратегия наднациональной деофшоризации

Общая нормативная база стран ЕАЭС затрагивает ряд вопросов косвенного налогообложения, но не регламентирует сферу прямых налогов. На различия в налоговых системах и в структуре налоговых поступлений большое влияние оказывает асимметрия в экономической структуре стран — от нее зависит формирование государственного бюджета и налоговое законодательство стран. На сегодняшнем этапе ведется планомерная работа по формированию основных принципов гармонизации налогообложения физических и юридических лиц на территории стран Союза. Опыт и методология ОЭСР в области налоговой политики востребованы на современном этапе интеграции в таких областях, как унификация терминологии, положений и принципов (как прямых, так и косвенных налогов), а также интенсификация процессов обмена информацией и сотрудничества между налоговыми органами стран Союза. Совершенствование фискальной политики во всех странах ЕАЭС с учетом стандартов и рекомендаций ОЭСР будет способствовать сближению и консолидации налоговой политики в рамках экономического пространства. Однако наиболее важной сферой сотрудничества в этой

области является координация мер по деофшоризации национальных экономик.

Страны ЕАЭС продолжают нести существенные потери от легального и нелегального вывоза капитала. В силу хорошо известных причин, в том числе, имеющих политическую этимологию, заинтересованность значительной части крупного бизнеса стран союза в использовании офшорных услуг сохраняется на высоком уровне. Основными методами является использование дочерних компаний в странах ЕС и неевропейских низконалоговых юрисдикциях. Чаще всего, денежные средства мигрируют из стран под видом экспортно-импортных операций. Без преувеличения можно сказать, что деофшоризация является необходимым условием макроэкономической стабильности стран ЕАЭС. Успех стратегии деофшоризации принципиально важен и с точки зрения качества среднесрочного (3-4 года) бюджетного планирования, которое с 2016 г. применяют страны-члены Союза в рамках координации макроэкономической политики.

Руководство интеграционного объединения подтверждает заинтересованность в наднациональной деофшоризации. В [Рекомендации Коллегии ЕЭК №32](#) говорится о необходимости рассмотрения вопросов по присоединению к Конвенции ОЭСР о

взаимной административной помощи по налоговым делам, Многостороннему соглашению компетентных органов об автоматическом обмене финансово-учетной информацией, Многостороннему соглашению компетентных органов об автоматическом обмене межстрановыми отчетами, а также вопроса имплементации практик ОЭСР в сфере обмена налоговой информацией и налогового администрирования.

На сегодняшний день Россия и Казахстан наиболее тесно интегрированы в международное сотрудничество под эгидой ОЭСР на этом направлении. Страны подписали все вышеупомянутые соглашения и подтверждают курс на углубление дальнейшего сотрудничества. Напомним, что в июне 2017 г. Россия не только безоговорочно подписала (в числе 84 стран) многостороннюю [Конвенцию о реализации мероприятий Плана BEPS](#), но и выразила желание ужесточить договорные нормы и выбрать вариант, максимально ограничивающий льготы, что стало определенным сюрпризом для международных экспертов. Если России удастся по своей инициативе перенести этот опыт в наднациональное пространство ЕАЭС, то скоординированная стратегия позволит странам Союза следовать рекомендациям ОЭСР по достижению целей в области с

транснациональными схемами ухода от налогов, систематизированных в Плане BEPS.

Казахстан за последнее время активизировал свои отношения с ОЭСР и нацелен на повышение статуса страны в ряде её комитетов. Заручившись [поддержкой США](#), Казахстан в ближайшее время намерен приступить к разработке Дорожной карты по присоединению к организации. В региональном масштабе Казахстан уже [позиционирует себя](#) как хаб по передаче лучших практик ОЭСР в Центральной Азии.

Третьей страной в «ядре сотрудничества» с ОЭСР может стать Армения, придающая большое значение развитию отношений с этой международной организацией. Страна является членом [Глобального форума по транспарентности и обмену налоговой информацией](#), а в июне 2017 г. подписала [Конвенцию о реализации мероприятий Плана BEPS](#). Правительство Армении нацелено на улучшение среды корпоративного управления согласно рекомендациям ОЭСР/G20, а также концентрирует внимание на программном бюджетировании, внутреннем финансовом контроле, государственных закупках и других реформах в рамках программы SIGMA (реализуется совместно ОЭСР и ЕС), содействующей совершенствованию государственного управления в странах ЦВЕ.

В целом, странам «евразийской пятерки» необходимо в рамках дальнейшей координации макроэкономической политики начать совместную работу по устранению неблагоприятной налоговой практики и по предотвращению негативным последствий. Первоначальной целью может стать выработка общего подхода к оценке льготных налоговых режимов, обеспечение большей прозрачности, а также обмена нормативами по льготным режимам и требованиям по ведению деятельности в их рамках.

Важно заметить и другие направления наднационального сотрудничества в области налоговой политики. Изучение новых нематериальных экономических активов, в частности криптовалют, их места в системе денежного обращения и влияния на развитие интеграционных объединений и мировую экономику занимает важное

место в приоритетах российского председательства в ЕАЭС в 2018 году.

Наконец, перспективы введения налоговых льгот для высококвалифицированных сотрудников также целесообразно рассматривать в масштабе всех пяти стран ЕАЭС. Для каждой из них опыт стран ОЭСР и исследования организации представляет значительный интерес ввиду прогнозируемого дефицита ВКС в средне - и долгосрочных перспективах. Национальное законодательство по определению понятия ВКС и советующих налоговых льготах (вычетах) могло бы быть пересмотрено в сторону эффективности с учетом лучших практик стран-членов ОЭСР. При этом изменения могут синхронно имплементироваться в миграционное и налоговое законодательство стран Союза.

Владимир ИЗОТОВ

Использование стандартов ОЭСР в сфере науки, технологий и инноваций в России

Россия, как и другие страны, развивается в условиях множества глобальных трендов и вызовов, заметно меняющих «картину» мира, позиции, интересы и возможности различных игроков. Важная роль в становлении и изменении этой «картины» принадлежит сфере науки, технологий, инноваций (НТИ).



Здесь возникает множество факторов и драйверов, воздействующих на появление и развитие новых рынков, технологий и продуктов, трансформацию традиционных секторов, потоки знаний, технологий, капитала, человеческих ресурсов и др. В этих условиях возрастает потребность в углубленном понимании происходящего, обсуждении общих, рамочных, а, зачастую, и согласованных подходов к управлению в этой сфере.

Ключевую роль в формировании мировой повестки и эффективных управленческих подходов/ практик в

сфере НТИ играет ОЭСР. Эта международная организаций формирует международные стандарты в сфере НТИ (нормативные документы – legal instruments, стратегические документы, стандарты статистического наблюдения, включая Руководства Осло и Фраскати); функционирует как популярная в профессиональном сообществе и среди политиков коммуникационно-информационная платформа, обеспечивающая возможность проведения передовых исследований, политического и экспертного диалога на разных уровнях. Эффективность деятельности организации обеспечивается, в том числе за счет подготовки и распространения значительного числа разнообразных документов, включая документы стратегического характера (Инновационная стратегия, Стратегия «зеленого» роста и др.); свободного доступа ко многим аналитическим и регуляторным материалам, базам данных; привлечения большого числа национальных экспертов; активного взаимодействия с правительствами и национальными профессиональными сообществами.

Хотя контакты России и ОЭСР сегодня заметно затруднены, они развиваются на политическом и экспертном уровнях. Их результаты полезны (и реально используются) для

адаптации лучшего опыта регулирования и рекомендаций в процессе формирования и реализации современной политики России в сфере НТИ; гармонизации национального законодательства с международными правоприменительными практиками; распространения в нашей стране передовых аналитических подходов и методов; повышения компетенций российских исследователей и управленцев и т.д.

Особенности регуляторной деятельности ОЭСР в сфере НТИ

Особенностью нормативной базы (инструментов, стандартов и практик) ОЭСР в целом является то, что они относятся преимущественно к области «мягкого» международного права⁶. Из-за специфики процессов и отношений в сфере НТИ относящиеся к ней инструменты ОЭСР являются наиболее «мягкими». Так, из 245 регуляторных инструментов ОЭСР, зафиксированных в ее [документах](#) на текущий момент, прямо и непосредственно тематику НТИ затрагивают только 39. 28 относятся к группе рекомендаций (recommendations), 11 – к группе деклараций (declarations). В группе решений (decisions) релевантных документов нет.

Основная часть документов в области НТИ инициирована, принята и поддерживается такими подразделениями ОЭСР, как Комитет по научно-технологической политике (CSTP) и его рабочие группы (Рабочая группа национальных экспертов по индикаторам науки и технологий, NESTI; Рабочая группа по инновационной и технологической политике, TIP; Рабочая группа по био-, нано- и конвергентным технологиям, BNCT); Глобальный научный форум (GSF) и др.

Инструменты политики в сфере НТИ аккумулируются и мониторятся в рамках проекта STI Compass, а также регулярного аналитического документа (обзора) STI Outlook.

Актуальная повестка деятельности ОЭСР в сфере НТИ сконцентрирована на следующих ключевых темах⁷:

- повышение эффективности государственных инвестиций в НТИ и результативности функционирования государственного (общественного) сектора науки;
- повышение вклада НТИ в устойчивое развитие экономики и общества;
- цифровизация НТИ и переход к новой модели науки на этой основе;
- укрепление связи науки с образованием и реальным сектором экономики;

⁶Такие нормы считаются признанными международными практиками, но не носят обязательный (или обязывающий) характер (soft law).

⁷ DRAFT PROGRAMME OF WORK AND BUDGET 2019-20 (DSTI/STP(2018)5/REV1); Daejeon Declaration on Science, Technology and Innovation Policies for the Global and Digital Age (21.10.2015, OECD/LEGAL/0416).

– реализация потенциала возникающих технологий инструментами политики в сфере НТИ;

– совершенствование методов и практики измерений в сфере НТИ и др.

Регуляторные инструменты ОЭСР – в общем и целом – нацелены на улучшение ситуации в глобальной экономике и повышении регулятивного потенциала государства. Конкретные рекомендации демонстрируют, как страны могут (и должны) действовать в условиях усложнения глобальных процессов, используя при этом междисциплинарные подходы, новые источники роста, потенциал кооперации и др. Основой для прогресса в сфере НТИ являются рациональное инвестирование (государственное и частное), действенное регулирование, создание благоприятной среды. Хотя все эти положения уже давно постулированы, ОЭСР последовательно продвигается по каждому направлению, предлагая конкретные и довольно детализированные рекомендации, представляющие большой интерес для национальных правительств и экспертов.

Для России наибольший практический интерес представляет регуляторная деятельность ОЭСР в следующих ключевых направлениях.

Формирование новых моделей государственной поддержки (финансирования) НТИ и повышение эффективности соответствующих расходов

Усилия государства должны быть сосредоточены на повышении видимости и социальной ориентированности результатов исследований и разработок (ИР), поддерживаемых за счет средств бюджета, а также использовании более эффективных инструментов распределения этих средств⁸. Активно продвигаются механизмы:

– долгосрочного финансирования ИР (фундаментальных и прикладных), включая рискованные проекты, персонализированного и адресного финансирования;

– налогового стимулирования ИР, проводимых компаниями;

– инвестирования как в стартапы, так и сложившиеся организации.

Формирование и общая оптимизация государственных «портфелей научных проектов»

Речь идет о балансе между фундаментальными и проблемно-ориентированными исследованиями; парировании глобальных вызовов; расширении спектра поддерживаемых «инициативных исследований»; стимулировании творчества, креативности, инновационности

⁸Базой для формирования и улучшения стандартов политики в этой области является реализуемый в 2018-2020 гг. проект ОЭСР «New models for Government funding of research and innovation», также новые аналитические наработки – «The governance of public research policy across OECD countries» (draft chapter of the STI Outlook 2018)); «Scoping paper on new models for government funding of research and innovation» и др.

организаций, коллективов, исследователей, других групп.

Стандарты политики предусматривают содействие:

- кооперации науки и бизнеса в части поддержки ИР, в том числе на основе таких современных форм, как акселераторы, инновационные платформы и др.;

- развитию превосходства в науке (инициатив, институтов, организаций);

- внедрению современных форматов выявления и поддержки талантов, молодежи, обеспечения экономики и общественных потребностей специалистами, владеющими широким спектром «инновационных» компетенций;

- повышению престижа НТИ и работников этой сферы; интенсивному притоку и закреплению в сфере НТИ сложившихся специалистов и молодежи. Вовлеченность общества, граждан в НТИ, повышение доверия к ключевым институтам этой сферы, включая органы управления, рассматривается как важнейшее условие эффективного использования потенциала НТИ сегодня и в будущем.

**Развитие систем оценки в сфере НТИ
с учетом разнообразия ее целей,
форматов, уровней управления**

Передовые информационные технологии, широкие возможности использования новых источников информации, больших (открытых) данных, методов «умной аналитики» позволяют оперативно совершенствовать инструменты

регулирования, повышать их вклад в решение значимых социально-экономических проблем. Акцент сделан на формировании (и использовании) обратных связей от объекта регулирования к регулятору; внедрении новых метрик и показателей; изучении, сопоставлении, распространении лучших управленческих практик, их картировании (классификации, группировки с последующей визуализацией результатов и др.)⁹.

**Цифровизация НТИ, развитие новых
исследовательских практик¹⁰**

Речь идет о целом комплексе инициатив, связанных с «открытой наукой» (новые формы доступа к научным результатам, в том числе на основе глобальной информационной и исследовательской инфраструктуры, внедрение подходов и методов анализа и использования больших данных и др.).

Здесь ОЭСР активно продвигает инициативы по развитию бизнес-моделей для репозитория научных данных (привлечение различных источников и форм финансовой

⁹Базой для формирования рекомендаций и совершенствования инструментов политики в этой области является реализуемый в 2018-2020 гг. проект ОЭСР «Measuring the mix, incidence and impact of public support for research and innovation».

¹⁰Horizontal project «Going Digital», «Open and digital innovation: Policy report and outline of the final report»; «Digitalisation of Science and Innovation Policies»; ряд аналитических наработок в рамках подготовки обзора STI Outlook 2018 – «The digitalisation of science and innovation policy – its promises, its challenges and the need for policy action»; «Innovation Policies in the Digital Age» и др.

поддержки, включая государственное контрактное и институциональное финансирование, взносы заинтересованных лиц и организаций, платный доступ, оказание услуг и др.); повышению качества использования исследовательских данных. Перспективным также считаются развитие и международная координация инфраструктур данных (глобальной инфраструктуры) для открытой науки¹¹. Причем здесь, как и в некоторых других областях ИР, актуализируются задачи сотрудничества на международном уровне в области этических и правовых особенностей обмена разными типами исследовательских данных, выявления и нивелирования сопутствующих рисков. Задачи развития информационной инфраструктуры НТИ, включая инфраструктуру исследовательских данных, интегрированы как в международную, так и в национальную стратегическую повестку многих стран.

Специальный блок вопросов отражает курс на открытое и инклюзивное сотрудничество, вовлечение большого числа акторов в определение исследовательских целей и приоритетов, поддержку цифровых инноваций, управление цифровизацией в сфере НТИ.

¹¹ Базой для формирования рекомендаций и совершенствования инструментов политики в этой области является реализуемый в 2018-2020 гг. проект ОЭСР «Enhancing the Use of Data about Publicly-Funded Research and Innovation».

Поддержка международного научно-технического сотрудничества (МНТС)

Развитие МНТС имеет решающее значение для ответа на большие вызовы и решение внутренних проблем многих стран. При этом ощущается насущная потребность в новых механизмах координации, финансирования и управления в данной области, позволяющих, в том числе активнее использовать потенциал открытой науки, глобальной исследовательской инфраструктуры, частично смягчать последствия политической напряженности. Так, наряду с традиционными инструментами МНТС, в контексте поиска ответов на большие вызовы ОЭСР предлагает акцептировать практические аспекты кооперации, включая проведение совместных конкурсов, распределение прибылей и издержек, прав на объекты интеллектуальной собственности; развитие научного консультирования и обмена данными, другой информацией¹².

Формирование и развитие международных стандартов статистического измерения в сфере НТИ

Основная цель работ ОЭСР в этом направлении – улучшить отражение в стандартизированном и сопоставимом формате состояния и

¹² Что особенно важно в период кризисов, а также для развивающихся экономик. См. документ ОЭСР «International co-operation in STI for Addressing Grand Challenge».

тенденций развития НТИ, новых явлений в этой сфере. Именно статистика (базы данных, показатели) в сочетании с новыми методами получения и использования данных сохраняет свою роль как информационная основа принятия управленческих решений. Причем речь идет не только о наблюдениях за чем-то новым, но и об улучшении статистического наполнения многих традиционно используемых в политике показателей. Так, во многих странах ОЭСР (и других государствах, включая Россию) сохраняются проблемы получения и обработки информация об ассигнованиях федерального бюджета на ИР¹³, масштабов развития новых технологических областей, круга организаций, занимающихся ИР, и др.

В 2016 г. завершилась работа по пересмотру международного стандарта по статистическому измерению ИР – Руководства Фраскати (Frascati Manual). Дорабатывается стандарт по статистике инноваций (Руководство Осло, Oslo Manual).

Однако вопросы в части измерений и статистики в ОЭСР ставятся гораздо шире. Речь идет об определении границ того, что в принципе можно измерить (в экономике, сфере НТИ и др.) и при необходимости сопоставить, например, в международном разрезе;

оптимальном представлении и распространении методологии и результатов статистических измерений, «качестве» и полноте отражении в них новых явлений и результатов управления. Так или иначе, вся эта деятельность направлена на максимально полное информирование лиц принимающие решения, объектов управления и населения по всей релевантной проблематике.

В частности, «статистическая» повестка ОЭСР включает совершенствование подходов к статистическому измерению результативности науки; интенсивности разработки и распространения новых технологий; масштабов, направлений и форм бюджетного финансирования науки; мер налогового стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности; инноваций в общественном секторе; социальных аспектов развития науки и технологий.

ОЭСР выступает инициатором и координатором ряда специализированных исследований, позволяющих интегрировать в международные базы данных по НТИ дополнительных показателей, например, в области карьерных траекторий и мобильности научных кадров высшей квалификации (проект CDH), инновационных режимов в экономике (OECD Innovation Microdata Project), развития био- и нанотехнологий

¹³ Бюджетная классификация не позволяет получить данные, соответствующие стандартам ОЭСР (в том числе по бюджетным ассигнованиям на ИР «в чистом виде», секторам и областям науки и др.).

(проект по измерению возникающих технологий).

Хотя ОЭСР не осуществляет разработку рейтингов в сфере НТИ, все известные международные системы¹⁴ такого рода базируются, в том числе (а иногда и преимущественно) на разработанных этой организацией международных стандартах.

Проблемы использования международных стандартов ОЭСР в сфере НТИ

Сложившаяся в России нормативная правовая база политики в сфере НТИ постоянно совершенствуется, что повышает актуальность изучения и использования для этих целей доказавших свою эффективность, проработанность и полезность международных стандартов в этой области, включая практики и регуляторные инструменты ОЭСР. Вместе с тем, в России нормативная правовая база в сфере НТИ сегодня находится в состоянии существенной неопределенности в связи с принятием за достаточно короткий период времени ряда важных стратегических документов¹⁵, определяющих цели,

задачи и конкретные действия государства в этой сфере. Вектор корректировки нормативной правовой базы НТИ в России пока определен только в самом общем плане. Это означает, что процесс ее гармонизации с международными стандартами в этой области потребует более широкого и детального изучения рекомендаций ОЭСР применительно к российской специфике, привлечения к этой деятельности на постоянной основе разнообразных экспертов в сфере НТИ.

При этом важно принимать несколько важных общих постулатов политики в сфере НТИ, которых придерживается не только ОЭСР, но и большинство развитых стран мира¹⁶.

- Приоритет комплексного сбалансированного устойчивого развития общества, экономики и окружающей среды (согласно официально утвержденным ООН Целям устойчивого развития) перед формальным достижением отдельных целевых показателей (таких как объем ВВП, темпы экономического роста и пр.).

- Предпосылки и принципы современной эффективной государственной политики, включая:

- признание человеческого капитала в качестве ключевого

технологической деятельности в РФ» и ряд других документов.

¹⁶ См., например, Daejeon Declaration on Science, Technology and Innovation Policies for the Global and Digital Age (21.10.2015, OECD/LEGAL/0416).

¹⁴ Имеются в виду, например, Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, Глобальный инновационный индекс и др.

¹⁵ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (Указ Президента РФ от 01.12.2016 г. №642), Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Национальный проект «Наука» (паспорт проекта утвержден 3.09.2018 г.), проект новой государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»), проект нового федерального закона «О научно-

фактора социально-экономического развития; ориентация политики на инклюзивные приоритеты, поддержание социального равенства, развитие навыков и компетенций;

- интеграция принципов «цифровой трансформации» в повестку на всех уровнях, как нового измерения всех социальных и экономических процессов (введение в исследовательскую и управленческую практику новых понятий «цифровой ренты», «цифровой безопасности» и пр.);
- признание малых и средних предприятий как ключевых агентов технологического и инновационного развития экономики и др.

• Фокусирование политики в сфере НТИ на трендах, секторах, акторах, активно воздействующих на экономику и общество. Так, учитывается, что, во-первых, сектор информационно-коммуникационных технологий в значительной степени определяет и обеспечивает деятельность, взаимодействие и траектории развития всех институтов и рынков; во-вторых, инфраструктура знаний и информации приобретает решающее значение для дальнейшего

экономики и общества; повышается роль государства в ее развитии и регулировании; в-третьих, повышается прямое воздействие науки, технологий, инноваций на экосистему, социальную и трудовую мобильность, обучение и другие базовые элементы устойчивого развития (влияние на политику и управление, эффекты конечных товаров и услуг и т.д.); в-четвертых, формируются новые косвенные и гибкие инструменты политики в сфере НТИ, потенциал которых превосходит возможности традиционных способов государственного регулирования и поддержки в данной сфере; в-пятых, международные контакты и кооперация становятся необходимым условием для развития сферы НТИ внутри страны.

Работа по изучению и практическому использованию международных стандартов политики в сфере НТИ должна представлять непрерывный процесс. В нее должны быть вовлечены не только представители ФОИВ, крупных институтов развития, РАН, но и независимые эксперты, а также представители заинтересованной общественности.

Татьяна КУЗНЕЦОВА

Михаил ГЕРШМАН

Перспективы внедрения стандартов и лучших практик ОЭСР в области образования в России

В сфере образования ОЭСР является флагманом разработки и внедрения наилучших мировых стандартов, учета тенденций развития как образовательного сектора, так и смежных секторов, включая рынок труда как имеющее сильную взаимосвязь со всеми секторами.



При этом регуляторика учитывает не только документы, разработанные самой ОЭСР, но и стандарты других организаций, например, таких как Организация объединенных наций (ООН) в части Целей устойчивого развития, в частности, Цель 4: Качественное образование (обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение обучения на протяжении всей жизни для всех).

Непосредственно регулируемыми документами являются Декларации, Рекомендации и Соглашения, которые носят скорее рекомендательный характер и предполагают при присоединении адаптацию документов к национальному правовому регулированию, в том числе, учет перечня национальных изъятий.

Наиболее актуальными направлениями развития секторов на текущий момент являются: обеспечение равенства (финансового, социального, гендерного, доступа к образованию, национального, инклюзивного, культурного, миграционного); образование в течение жизни; международное сотрудничество; образовательная и трудовая мобильность, включая экспорт образования; развитие человеческого капитала; профессиональная ориентация; структурная незанятость; развитие карьеры; цифровизация, включая электронное обучение, электронные ресурсы и образовательную среду, интернет-безопасность, доступ к интернету и другое; развитие навыков; раннее развитие; региональное развитие; статистика и анализ данных для оценки эффективности проводимых реформ и изменений, безопасность. Кроме того, важными компонентами становятся неформальное образование и демографические факторы. Все вышеперечисленные направления отражены в стратегических документах, таких как Стратегия развития навыков (OECD Skills Strategy), Стратегия занятости (OECD Jobs Strategy), Инновационная стратегия ОЭСР в сфере образования и обучения (Innovation Strategy for Education and Training) и других документах, формирующих мировую

повестку и проходящих регулярную актуализацию в рамках деятельности ОЭСР.

Одним из важнейших направлений работы по развитию сферы образования и занятости является подготовка и сбор статистических данных, разработка индикаторов, дающих возможность сопоставления образовательных систем на международном уровне и включающих результаты международных проектов и их анализ. В связи с этим ЮНЕСКО была разработана Международная стандартная классификация образования, обновленная в 2011 году, в которой представлены четкие и согласованные определения различных статистических и образовательных концептов и методология, лежащие в основе сбора данных и формирования индикаторов. Показатели используются в базах данных и основной ежегодной публикации ОЭСР по образованию «Взгляд на образование» (Education at a Glance), которая отражает результаты проектов и международных сопоставлений в образовании и предоставляет информацию по национальным образовательным политикам, лучшему опыту и практикам.

Применение стандартов ОЭСР в России

В целом, несмотря на то, что Российская Федерация официально не приняла некоторые положения стратегических документов ОЭСР, в нормативно-правовой базе России

частично отражены мировые тренды развития образовательной сферы. В ряде документов и приоритетных проектах учтены такие тренды как обеспечение равного доступа к образованию, непрерывное образование, образовательная мобильность, международное сотрудничество и другие

Однако они могут быть использованы в части содействия непрерывному развитию образовательных стандартов, развития школ как активных сообществ; улучшения профессиональной подготовки учителей в контексте быстро меняющихся потребностей и задач; обеспечения равенства в доступе к образованию; обеспечения эффективного перехода от школы к профессиональной деятельности и взрослой жизни и возможностей получения образования в течение всей жизни; сотрудничества с работодателями и профессиональными организациями для решения проблемы безработицы молодежи; при разработке мер по обеспечению безопасной и комфортной среды обучения, прежде всего, в регионах с повышенной сейсмической активностью при реализации программ сейсмической безопасности в школах согласно принципам ОЭСР.

Вопросы инклюзии являются актуальным направлением разработки политики и обеспечение равного доступа для всех категорий граждан к

продуктам и услугам как на международном уровне, так и в Российской Федерации.

В рамках доступа к образованию и рынку труда ОЭСР реализует политику оказания превентивных мер по поддержке психического здоровья человеческого капитала. Так реализуются программы предупреждения инвалидности или длительного течения болезни на ранних стадиях, особенно у детей и молодежи, включая мониторинги, исследования ситуации на рынке труда и другие компоненты. Однако, использование и внедрение международных практик, таких как повышение информированности непосредственных участников процесса о психическом здоровье, отклонениях и расстройствах; организация превентивной помощи в школах; расширение интеграции работы нескольких служб для оказания своевременной помощи и др., позволит сохранить человеческий капитал в России для образования и рынка труда.

Обеспечение качества трансграничного высшего образования позволит повысить качество предоставляемых услуг, привлечь иностранных студентов и преподавателей к обучению и работе в Российской Федерации, повысит конкурентоспособность и привлекательность российского образования, усилит процесс вовлечения международных

специалистов в процесс обучения, обмен опытом, инвестиционную привлекательность.

Развитие направления по старению населения позволяет вовлекать большее количество граждан старшего поколения в образовательную и профессиональную деятельность. Однако, часто программы обучения не достаточно адаптированы к потребностям работодателей, населения старшего поколения, рынка труда.

Три крупных программных стратегических документа Стратегия развития навыков, Стратегия занятости и Инновационная стратегия ОЭСР в сфере образования и обучения не предполагают принятия или не принятия страной их положений. Однако, для полноценного включения в работу Организации важным является следование принципам, изложенным в документах. Такие документы не только предоставляют информацию об актуальных направлениях дальнейшего развития, но и включают рекомендации по повышению эффективности образовательного сектора в конкретных странах на основе анализа различных материалов, эффективному использованию человеческих ресурсов и внедрению новейших достижений и наилучших практик, в том числе развития необходимых навыков для рынка труда, цифровизации, равных образовательных и профессиональных возможностей, инклюзии, инноваций.

При реализации приоритетных проектов необходимо учитывать лучшие практики и стандарты, представленные в крупных программных стратегических документах ОЭСР и не отраженные до сих пор в российских стратегических и нормативно-правовых документах.

На основе результатов различных стратегических документов и исследований ОЭСР рекомендуется к реализации:

- на основе стратегических документов и результатов исследования «Навыки после школы» проведение анализа системы квалификаций в Российской Федерации, изучение спроса и предложения навыков и компетенций в сфере подготовки рабочих кадров, благодаря чему выпускники средних профессиональных образовательных организаций будут готовы к работе в высокотехнологичной среде на глобально конкурентоспособных производствах, мониторинга изменения компетенций, навыков и квалификаций рабочего и технического персонала с учетом глобальных трансформаций мировой экономики и рынков труда, ориентация педагогических кадров на получение практического опыта в условиях современного высокотехнологичного производства; наличие в программах СПО демонстрационного экзамена;

- организация мониторинга и внедрение новых архитектурных стандартов, технологических решений, направленных на обеспечение

сейсмической безопасности, а также повышение грамотности населения о поведении в условиях чрезвычайных ситуаций, создание организаций по контролю качества и внедрение налоговых преференций;

- на основе стратегических документов и результатов исследования «Навыки для социального прогресса» разработка программ обязательного и дополнительного образования детей, включающих компонент развития некогнитивных навыков, в том числе у детей с ограниченными возможностями здоровья;

- на основе стратегических документов и результатов исследований PISA, TALIS, ESP, Образование 2030, «Оценка прогресса в креативном и критическом мышлении» внедрение лучших практик по созданию материальных и педагогических условий развития социальных и личностных компетенций в школе, развитию возможностей применения знаний в практических ситуациях, созданию условий для формирования навыков будущего и современных условий для работы учителей и их профессионального развития, формированию, развитию и оценке креативности и критического мышления, возможности развития креативности, критического мышления и воображения в рамках приоритетного проекта «Создание современной образовательной среды для школьников»;

- проведение регулярного мониторинга и оценки образовательных траекторий учащихся после завершения общеобразовательной школы, уровня развития навыков и компетенций с учетом результатов проекта PIAAC;

- разработка комплексной политики в области образования и занятости, включающей развитие востребованных навыков и компетенций, актуализацию предложения навыков и компетенций, эффективное использование навыков и компетенций, повышение эффективности системы формирования и оценки навыков и компетенций в целом

- реализация национальных стратегий по формированию и развитию навыков и подготовке высококвалифицированных рабочих кадров, включая подготовку странового обзора национальной политики в области навыков и подготовки кадров для высокотехнологичных отраслей экономики с учетом рекомендаций Стратегии по навыкам ОЭСР;

- использование опыта ОЭСР для усиления связей между образовательными учреждениями, промышленностью, государством, МСП и бизнесом, для совершенствования нормативно-правовой базы в области защиты интеллектуальной и промышленной собственности, содействие международной мобильности ученых, активизация трансфера знаний от

научных институтов к промышленности и предприятиям, внедрение результатов исследований в образовательную деятельность вузов, в том числе на основе результатов проекта «Треугольник знаний» (Knowledge Triangle) в рамках реализации приоритетного проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций»;

- внедрение практик информационного обеспечения, прозрачности и сопоставимости признания образовательных документов и квалификаций, снижение барьеров в использовании цифровых технологий («цифровой» разрыв), управление рисками цифровой безопасности, конфиденциальности и защиты неприкосновенности частной жизни, поощрение доступности и использования данных, обеспечение технологической нейтральности, функциональной совместимости и безопасности при развитии информационных технологий, развитие информационных сетей, поощрение объединения усилий по борьбе с электронным пиратством с инновационными подходами, открытого лицензирования, поддержки открытых образовательных ресурсов на государственном уровне и обеспечения к ним гибкого доступа, развития практик использования открытых образовательных ресурсов в преподавательской деятельности, оценки рычагов улучшения доступа обучению и образованию, улучшения

качества образования, учета требований цифровизации в формировании профессиональных навыков и управлении образовательными учреждениями в рамках реализации приоритетного проекта «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации»;

- формирование практик развития способностей автономности работы и кооперации у школьников, использования «креативных» учебных ситуаций, учет рекомендаций по развитию социальных и личностных компетенций в общеобразовательной школе, внедрение способов оценки текущего уровня развития социальных навыков и эмоционального развития и дефицитов и разработка программ коррекции способов работы как в рамках формального обучения, та и дополнительного образования,

разработка сбалансированных моделей управления многоуровневыми образовательными системами, вовлечение заинтересованных сторон в органы управления образованием, выявление факторов эффективного старта, возможностей дошкольного и домашнего образования при реализации практик раннего развития в рамках реализации приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей».

- гармонизация ключевых показателей со стандартами статистического наблюдения в области образования, в том числе учет требований Международной стандартной классификации образования ЮНЕСКО и других показателей при сборе национальных данных.

Елена САБЕЛЬНИКОВА

Авторы

Александра Великанова

Алексей Ефремов

Владимир Изотов, ведущий эксперт Центра ОЭСР-ВШЭ

vizotov@hse.ru

Татьяна Кузнецова, главный научный сотрудник Центра научно-технической, инновационной и информационной политики, ИСИЭЗ, НИУ ВШЭ

tkuznetzova@hse.ru

Михаил Гершман, заместитель директора Центра научно-технической, инновационной и информационной политики, ИСИЭЗ, НИУ ВШЭ

Mgershman@hse.ru

Елена Сабельникова, заместитель директора Центра ОЭСР-ВШЭ

esabelnikova@hse.ru

Контакты

Центр ОЭСР-ВШЭ

Татьяна Мешкова, директор Центра ОЭСР-ВШЭ

tmeshkova@hse.ru

Адрес: Россия, 101000, Москва, Мясницкая, 20, к. 415

Тел.: +7 (495) 772-95-90 *11144

Э-почта: oeecdcentre@hse.ru

Сайт: <https://oeecdcentre.hse.ru/>

Материалы по теме

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

<http://www.oecd.org/>