

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

ПРИГЛАШЕНИЕ РОССИИ В ОЭСР: ВРЕМЯ ВЗВЕШЕННЫХ ОЦЕНОК И РЕШИТЕЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ*

16 мая 2007 г. на очередной министерской сессии Совет ОЭСР принял решение о начале переговорного процесса о вступлении России в Организацию. Аналогичные приглашения наряду с Россией получили еще четыре страны – Чили, Эстония, Израиль и Словения. Еще с пятью странами – Бразилией, Китаем, Индией, Индонезией и ЮАР ОЭСР будет расширять сотрудничество с учетом их возможного будущего членства в Организации¹.

Решение Совета ОЭСР стало закономерным результатом более чем 10-летнего сотрудничества России и ОЭСР², знаменуя одновременно начало нового, очень важного и непростого, этапа в наших отношениях с этой авторитетной международной организацией.

Закономерность решения Совета ОЭСР обусловлена прежде всего взаимным интересом в углублении и расширении сотрудничества, подтвержденным временем и многочисленными заявлениями на высшем уровне, подкрепленным конкретными мерами по сближению российской законодательной базы и реальной социально-экономической политики с принципами и нормами ОЭСР. Важно также отметить, что Россия с самого начала последовательно придерживалась курса на полноправное членство в ОЭСР, вступление России в эту международную организацию соответствует внешнепо-

литическим интересам нашей страны. В свою очередь в активизации процесса расширения за счет включения новых игроков – стран с динамично развивающимися экономиками заинтересована сама ОЭСР, ищущая свое место в меняющейся системе глобального управления и новые возможности для решения стоящих перед мировым сообществом глобальных проблем.

Важность и сложность нового этапа связаны с необходимостью выработки взвешенной переговорной позиции, требующей оценки преимуществ и рисков, связанных с вступлением в ОЭСР, оценки соответствия национального законодательства и политической практики нормам и принципам ОЭСР при одновременной активизации нашего участия в текущей деятельности Организации. Сами переговоры будут заключаться в оценке реальной готовности страны-кандидата к выполнению обязательств члена ОЭСР, которые сформулированы в более чем 160 правовых актах- «легальных инструментах» (в том числе почти в 50 кодексах, соглашениях, конвенциях, решениях, соответствие которым является обязательным, и в более чем 100 декларациях и рекомендациях, соответствие которым является предметом переговоров), обозначенных в так называемой «Дорожной карте» (OECD Accession Roadmap)³.

*Материал подготовлен директором Информационно-координационного центра по сотрудничеству с ОЭСР ИМОМС ГУ ВШЭ Т.А. Мешковой.

¹ OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement. Adopted by Council at Ministerial Level on 16 May 2007.

² Следует напомнить, что фактическое сотрудничество ОЭСР и России началось в 1992 г., когда Организация разработала первую страновую программу. Начало официальному сотрудничеству между Россией и ОЭСР было положено в 1994 г.: в ходе очередной сессии Совета ОЭСР состоялось подписание основных документов, регулирующих отношения России и ОЭСР, – Декларации о сотрудничестве и Соглашения о привилегиях и иммунитетах ОЭСР в РФ. Заявив о своем стремлении вступить в ОЭСР на саммите «Группы восьми» в Галифаксе в 1995 г., Россия представила официальную заявку о вступлении в ОЭСР в 1996 г.

³ «Дорожная карта» задает лишь общие рамки оценки и не является обязательной для всех стран-кандидатов. Рамки реального переговорного поля различаются по странам-кандидатам и определяются спецификой экономического положения кандидата, характером его отношений с ОЭСР, а также политической мотивацией стран-членов.

По самым оптимистичным оценкам, в случае успеха переговоров вступление России в ОЭСР ожидается к 2010 г., однако ряд экспертов высказывают более сдержанные предположения, указывая, что «в условиях неоднозначной политической ситуации вступление в ОЭСР – дело не краткосрочной перспективы»⁴. Насколько процесс вступления будет быстрым и максимально безболезненным для национальной экономической системы – зависит прежде всего от самой России, от умения мобилизовать необходимые политические и экспертные ресурсы для выработки взвешенной переговорной позиции и активизации участия в текущей деятельности ОЭСР.

Для успеха переговоров о вступлении в ОЭСР существует ряд предпосылок. Помимо уже отмеченной выше взаимной заинтересованности, к числу факторов, способствующих дальнейшему углублению сотрудничества России и ОЭСР, относятся особый статус страны-партнера⁵; достаточно развитая институциональная и нормативно-правовая база сотрудничества; опыт взаимовыгодного сотрудничества по приоритетным направлениям и довольно высокий уровень политического диалога; значительные результаты работы по приведению внутреннего российского законодательства, прежде всего в области либерализации движения капиталов, внешнеторговой политики в соответствие с международными нормами, в том числе с нормами и принципами ОЭСР⁶. В целом Россия отвечает основным критериям, сформулированным в стратегии

расширения ОЭСР – так называемым «критериям Нобору»⁷ (к числу которых относятся общность подходов, значимость на международной арене, взаимовыгодность и глобальность). Важно отметить, что положительный опыт сотрудничества с ОЭСР накоплен не только на высоком официальном уровне, но и на уровне экспертного сообщества.

Однако наряду с предпосылками вступления России в ОЭСР существует ряд препятствий, которые могут осложнить и как минимум увеличить сроки переговорного процесса. К числу этих препятствий, в частности, относятся далеко не полное соответствие российского законодательства нормам и принципам ОЭСР; пока еще недостаточный уровень подготовки государственных служащих, которые должны будут обеспечивать членство России в ОЭСР; недостаточная регулярность и активность текущего участия в работе комитетов, в которых Россия имеет статус наблюдателя⁸; отсутствие членства в ВТО⁹.

К числу внешних потенциальных препятствий можно отнести возможность давления и начала сложных политических торгов с рядом членов ОЭСР. Основой для выработки сдерживающей политики по отношению к России и аргументов в пользу отсрочки вступления нашей страны в Организацию могут служить отдельные критические замечания по поводу методов экономического регулирования, недостаточного уровня развития отдельных экономических секторов, нашедшие ранее отражение в отдельных обзорах и докладах¹⁰.

⁴ Россия начинает вступление в ОЭСР // Коммерсант. 2007. 16 мая.

⁵ Россия является наблюдателем в наибольшем количестве комитетов по сравнению с другими странами-кандидатами, наибольший процент (около 20%) бюджета Центра по сотрудничеству со странами-не-членами приходится на Россию и т. д.

⁶ Например, летом 2006 г. проведена полная либерализация российского валютного рынка и осуществлен переход к свободному движению капитала. На сегодняшний день Россия является одной из 16 стран, в которых нет валютных ограничений.

⁷ A Strategy for Enlargement and Outreach. Report by the Chair of Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach. Ambassador Seiichiro Noboru. 13 May 2004 // www.oecd.org/dataoecd/24/15/37434513.pdf.

⁸ Если количество комитетов, в которых страна-кандидат должна быть наблюдателем до вступления, не имеет принципиального значения, то качество, активность участия являются одним из основных критериев оценки страны-кандидата.

⁹ Фактически членство в ВТО является обязательным требованием к стране-кандидату для вступления в ОЭСР (хотя формально это и не прописано), по крайней мере, все нынешние страны-члены ОЭСР вступали в Организацию, будучи членами ВТО. Необходимость параллельного решения вопросов вступления в ВТО и ОЭСР обусловила решение о создании Комиссии правительства РФ по вопросам ВТО и взаимодействия РФ с ОЭСР во главе с премьер-министром М. Фрадковым.

¹⁰ Например, в последнем Обзоре экономического развития РФ (OECD Economic Survey of the Russian Federation 2006), Обзоре мировой экономики (OECD Economic Outlook 2007), в части, касающейся состояния российской экономики, и др.

Какие действия могут быть предприняты сегодня нашей страной для обеспечения скорейшего и успешного завершения переговорного процесса о вступлении в ОЭСР и дальнейшего эффективного использования Организации для осуществления приоритетов развития России?

Прежде всего представляется важным активизировать наше участие в деятельности тех комитетов и рабочих групп, в которых Россия уже является наблюдателем. Именно на уровне комитетов формулируются решения о соответствии страны-кандидата нормам и принципам ОЭСР в различных сферах, определяющие конечное решение Совета ОЭСР.

Кроме того, необходимо сохранить практичный, взвешенный, прагматичный и деполитизированный подход к сотрудничеству с ОЭСР. Отличительными чертами такого подхода являются бесспорное признание Россией значения ОЭСР «как экономической, а не политической организации, созданной для решения конкретных хозяйственных задач, а не для игры в политику»¹¹.

В процессе выработки аргументированной и взвешенной переговорной позиции по вступлению в ОЭСР необходимо консолидировать усилия различных профильных министерств и ведомств для анализа соответствия отраслевой нормативно-правовой базы «легальным инструментам» ОЭСР. Представляется полезным провести своеобразную «ревизию» рекомендаций ОЭСР по совершенствованию политики в ряде проблемных секторов, сформулированных ранее в общеэкономических и отраслевых обзорах – очевидно, что именно эти критические замечания могут стать камнем преткновения на пути вхождения России в ОЭСР. Важно также проанализировать опыт стран, ранее вступивших в ОЭСР, прежде всего стран со структурой экономики, близкой российской, перечней изъятий и оговорок, сформированных странами-членами ОЭСР в ходе переговорного процесса о вступлении.

Необходимо продолжить работу по приведению внутреннего законодательства и по-

литической практики в соответствие с международными нормами. Очевидно также, что вступление России в ВТО может послужить важным решающим аргументом при рассмотрении кандидатуры России в качестве члена ОЭСР.

При подготовке вступления нашей страны в ОЭСР неизбежно встанет вопрос финансовой и политической цены участия России в деятельности этой международной организации. По сути, существуют три основных вида ресурсов, которые могут быть оценены и использованы Россией для обеспечения качественного участия на нынешнем этапе как страны-партнера ОЭСР, в дальнейшем – как полноправного члена Организации: финансовые ресурсы, политические ресурсы в широком смысле (политический авторитет, влияние, интересы, факторы политической силы – территория, роль в региональной и мировой системе экономических отношений, безопасности и т. д.) и человеческие ресурсы (экспертный уровень государственных кадров РФ, которым предстоит участвовать в работе Организации).

Оценка этих ресурсов с точки зрения возможных затрат и выгод/дивидендов (costs-benefits) для России позволяет предположить, что вступление в ОЭСР не потребует от России принятия каких-либо непосильных и трудновыполнимых обязательств, а возможные временные издержки и трудности начального этапа членства будут в дальнейшем компенсированы более существенными выгодами от членства.

Так, конкретные финансовые обязательства перед ОЭСР появятся у России лишь после завершения процесса вступления. При этом их объем будет определяться степенью участия России в деятельности ОЭСР. Значительная часть взносов имеет обязательный характер. Коэффициент участия в бюджете Организации (основная часть финансирования ОЭСР (Part I)) будет рассчитываться исходя из доли российского ВВП в совокупном продукте стран ОЭСР. Другая часть взносов не является обязательной и связана с участием в факультативных программах и проектах

¹¹ Время вступать в ОЭСР. Интервью директора департамента экономического сотрудничества МИД РФ А. Кондакова газете «Время новостей». 2007. 16 апреля // www.vremya.ru/2007/66/4/176257.html.

ОЭСР (вторая часть финансирования ОЭСР (Part II), или так называемое «долевое финансирование»). По некоторым предварительным оценкам, если предположить, что Россия будет участвовать во всех программах Организации, то ее финансовые обязательства не превысят 2 млн долларов США в год¹², что значительно меньше взносов России в другие крупные международные экономические организации.

Присоединение России к ОЭСР, учитывая уже проделанную работу по приведению внутреннего законодательства в области либерализации движения капиталов, внешне-торговой политики в соответствие с международными нормами, не потребует от России серьезной ломки сложившегося механизма государственного регулирования импорта и экспорта капитала. Более того, членство в ОЭСР скорее расширит пространство для маневра в этой сфере, способствуя использованию более широкого спектра правовых и экономических институтов как для стимулирования трансграничных потоков капиталов, так и для защиты национальных экономических интересов.

Несмотря на то что ОЭСР не выделяет финансовые средства в виде прямых субвенций (кредитов, грантов и т. д.), она вкладывает значительные финансовые средства в оказание необходимого консультативного содействия, организацию семинаров, конференций, программ обучения, издание публикаций, отвечающих текущим задачам участия страны в деятельности организации. Важным и финансово выгодным для России является определение Организацией кредитного рейтинга, влияющего на условия заимствования на мировых финансовых рынках. Таким образом, Россия получает значительную непрямую финансовую выгоду уже сейчас в рамках существующего формата сотрудничества, и ее размер после вступления России в ОЭСР будет только возрастать.

Политические выгоды от сотрудничества России и ОЭСР существенно перевешива-

ют политическую цену, которую наша страна «платит» за участие и будущее членство в Организации. Политическая цена сотрудничества России и ОЭСР стандартна и связана прежде всего с необходимостью согласования своего внутреннего законодательства и правил функционирования экономики с нормами и принципами, зафиксированными в «легальных инструментах» ОЭСР, а также с необходимостью выполнения взятых на себя международных обязательств. В случае с ОЭСР эта политическая цена даже ниже, чем, скажем, цена участия в ВТО, учитывая рекомендательный характер решений ОЭСР, отсутствие санкций за несоблюдение тех или иных принципов.

Однако такая политическая «свобода» требует от страны высокой политической ответственности и высокой политической культуры, готовности к прагматичному, но честному и равноправному сотрудничеству в условиях действия «мягкого права» ОЭСР. Участие в процедурах взаимной оценки, межстранового мониторинга, являющихся наиболее распространенными механизмами работы ОЭСР, обеспечивающими межстрановый обмен опытом и взаимообучение, готовность обучать (представлять лучший опыт национальной государственной политики) и обучаться (использовать лучший зарубежный опыт в ходе национальных реформ) также накладывают на страну дополнительные политические обязательства.

Россия уже получила существенные политические дивиденды от сотрудничества с ОЭСР, благодаря содействию, которое ОЭСР оказала России в переходе к рыночной экономике, включая разработку и осуществление рыночных преобразований на макроэкономическом и отраслевом уровнях, создание институтов и инструментов рыночной экономики. Развитие рыночных и демократических институтов в России происходило во многом с учетом принципов, моделей, образцов, разработанных ОЭСР. Существенное значение для поддержки российских экономических реформ имеет консультативное и техничес-

¹² Павлов В., Беглецова Н. ОЭСР – 60% мирового ВВП // Международная жизнь. 2004. № 2. Вероятно, данная оценка построена из расчета только обязательных и факультативных взносов и не включает, например, расходы, связанные с участием наших представителей в различных мероприятиях ОЭСР (командировочные, представительские и т. п. расходы).

кое содействие Организации в разработке антимонопольного законодательства и законодательства в области налогообложения, в привлечении иностранных инвестиций, приватизации, реформе предприятий, банковской реформе, решении проблем государственного управления и регулирования, рыночных преобразований в сельском хозяйстве, в реформировании естественных монополий.

Будущее членство России в ОЭСР также имеет важное политическое значение, причем как для самой России, так и для ОЭСР.

Вступление России в ОЭСР будет способствовать повышению международного авторитета и престижа нашей страны, повышению уровня политического диалога со странами-членами ОЭСР и расширению контактов и сотрудничества, построенных на партнерской основе. Членство в ОЭСР также будет способствовать дальнейшему совершенствованию национальной нормативно-правовой и законодательной базы в соответствии с международными стандартами и требованиями. Подключение России к потенциалу ОЭСР даст дополнительный импульс торгово-экономическому, инвестиционному и научно-техническому сотрудничеству в рамках Организации. Членство в ОЭСР будет содействовать полномасштабной интеграции в мировую экономику, более активному участию нашей страны в регулировании мирового хозяйства. Участие России в межстрановых исследованиях и сопоставлениях ОЭСР на регулярной основе в качестве ее полноправного члена будет способствовать более адекватному представлению опыта и потенциала российских реформ в международном пространстве.

Членство в ОЭСР существенно расширит возможности России в высказывании и продвижении своих позиций и интересов (с возможностью их кодификации в рамках правовых документов ОЭСР) в таких стратегически важных областях, как режим миграции капитала, валютные операции, субсидии для сельского хозяйства, торговые режимы, развитие новых технологий (включая нано-, биотехнологии, ИКТ), образовательная, миграционная политика и т. д.

В качестве полноправного члена Россия сможет более полно использовать неограниченные информационные ресурсы ОЭСР

в форме ознакомления со служебной документацией или участвуя в заседаниях Комитетов.

Организация также может использоваться российскими государственными ведомствами как весьма полезный полигон для «обкатки» новых идей и концепций в экономической и социальной политике.

При этом вступление России в ОЭСР является политически выгодным не только для самой России, но и для ОЭСР. Вступление России в ОЭСР будет способствовать повышению авторитета и влияния Организации. Использование экономического и интеллектуального потенциала нашей страны может придать дополнительный импульс развитию многогранного сотрудничества в рамках ОЭСР. С учетом географического положения нашего государства и его размеров вступление России существенно расширит географические рамки и мандат ОЭСР, диверсифицирует ее связи с другими странами. Россия может послужить важным мостом для сотрудничества ОЭСР со странами постсоветского пространства.

Качество профессиональных кадров, которые обеспечивают участие страны в ОЭСР в текущем формате и будут обеспечивать ее членство в Организации, является чрезвычайно важным и часто недооцениваемым критерием. Несмотря на то что за последнее десятилетие накоплен положительный опыт сотрудничества с ОЭСР, уровень российского экспертного обеспечения политического диалога между Россией и ОЭСР пока представляется недостаточным.

Профессиональный опыт работы в международных форумах, проектах и программах ОЭСР, овладение навыками межстранового мониторинга и анализа, доступ к наиболее полным и авторитетным статистическим базам и информационно-аналитическим материалам, их использование в повседневной работе, связанной с выработкой и реализацией государственной политики на различных уровнях – все это, несомненно, является очень важным дивидендом сотрудничества России и ОЭСР, который, очевидно, также может быть многократно приумножен после вступления России в Организацию. На данном этапе подготовки России к членству в ОЭСР чрезвычайно важно уделить внимание

формированию пула высокопрофессиональных экспертов, которые будут участвовать в работе ОЭСР, представляя профильные органы российской исполнительной власти.

Очевидно также, что пока недостаточным является уровень общественной поддержки российского участия в ОЭСР. В отличие, например, от темы вступления России в ВТО, вопрос рисков, возможностей и перспектив вступления России в ОЭСР, вопрос качества и эффективности нашего текущего участия в деятельности Организации не являются пространенным объектом широких экспертных дискуссий и общественного внимания. Представляется, что для успешного, скорейшего и максимально выгодного и безболезненного вступления в ОЭСР, особенно на этапе выработки российской переговорной

позиции, необходимо расширить уровень диалога внешнеполитического ведомства с экспертным сообществом.

Таким образом, получение приглашения к вступлению в ОЭСР означает для России начало нового важного этапа сотрудничества с ОЭСР, требующего от нашей страны взвешенной оценки для выработки переговорной позиции, активных действий для подтверждения своей заинтересованности и готовности быть полноправным членом этой Организации, а также мобилизации финансовых, политических и человеческих ресурсов не только для успешного скорейшего и максимально безболезненного завершения процесса переговоров, но для обеспечения эффективного участия нашей страны в ОЭСР в качестве полноправного члена.