

Возможности использования стандартов и лучших практик ОЭСР в евразийской экономической интеграции¹

Т.А. Мешкова, В.С. Изотов, О.В. Демидкина

Мешкова Татьяна Анатольевна – к.полит.н., директор Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями, Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ; доцент Департамента мировой экономики, Факультет мировой экономики и мировой политики; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: meshkova@hse.ru

Изотов Владимир Сергеевич – к.полит.н., ведущий эксперт Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями, Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: vizotov@hse.ru

Демидкина Ольга Вячеславовна – ведущий эксперт Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями, Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: odemidkina@hse.ru

Авторы рассматривают наиболее перспективные области, относящиеся к наднациональной компетенции ЕАЭС, в которых имплементация стандартов ОЭСР могла бы привнести наибольшую «добавленную стоимость» в процесс евразийской экономической интеграции. На основе анализа документов стратегического планирования России, ЕАЭС и лучших практик ОЭСР и опыта взаимодействия с интеграционными объединениями в работе проанализирован ряд пилотных проектов, где сферы применения этих стандартов конкретизированы и сфокусированы в наиболее важных областях евразийской экономической интеграции. При этом перечень пилотных проектов (налоговая политика, антимонопольное регулирование, поддержка МСП, торговая политика и цифровая повестка) не является окончательным, а предложения по использованию стандартов и лучших практик ОЭСР в ЕАЭС нуждаются в дальнейшем обсуждении со странами – членами Союза и необходимом политическом согласовании. Наднациональный консультационный механизм по этим темам должен подкрепляться всесторонней оценкой социально-экономических преимуществ использования стандартов ОЭСР для союзных стран, а также интеграционных эффектов для Союза в целом.

Ключевые слова: ОЭСР; ЕАЭС; ЦУР; евразийская экономическая интеграция; глобальное регулирование; международные организации; интеграционные объединения; наднациональность; правовая имплементация

Для цитирования: Мешкова Т.А., Изотов В.С., Демидкина О.В. (2019) Возможности использования стандартов и лучших практик ОЭСР в евразийской экономической интеграции // Вестник международных организаций. Т. 14. № 4. С. 172–186 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-04-09.

¹ Статья поступила в редакцию в сентябре 2018 г.

Статья подготовлена в рамках реализации научно-исследовательской работы «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», выполненной НИУ ВШЭ в 2018 г. в интересах Правительства Российской Федерации.

Введение

Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС, Союз) находится в процессе углубления действующих и поиска новых перспективных направлений интеграции. В качестве страны – председателя ЕАЭС в 2018 г. Россия выдвинула ряд инициатив, связанных с развитием интеграционной повестки, отметив необходимость совершенствования правового поля Союза. В целях полноценной реализации этой задачи заслуживает внимания использование опыта ведущих международных организаций. Одним из ведущих субъектов глобального макроэкономического регулирования является Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), чьи стандарты и лучшие практики с середины прошлого века используются правительствами передовых стран при разработке стратегических документов и стандартов. Являясь носителем статуса организации с высоким авторитетом в области интеллектуального экономического анализа и статистики, ОЭСР остается форумом, в рамках которого страны могут обсуждать и обмениваться национальным опытом, выявлять передовую практику и находить решения общих проблем, в том числе в наднациональных полях. Рекомендации ОЭСР составляют одну из важнейших основ стратегического планирования как национального экономического развития, так и моделей взаимовыгодного сотрудничества в рамках интеграционных объединений. Актуальность имплементации стандартов ОЭСР была вновь подтверждена в октябре 2019 г. во время парижской встречи главы Минэкономразвития России М. Орешкина с генеральным секретарем ОЭСР А. Гурриа. Министр, в частности, отметил, что «Россия заинтересована в совместной экспертизе законодательства и механизмов государственного регулирования экономики. В то же время особое внимание следует уделить работе по треку ЕАЭС – ОЭСР, в частности – реализации пилотных проектов по имплементации стандартов организации в право союза» [Министерство экономического развития Российской Федерации, 2019].

Инициативы, выдвинутые Россией в этой области сотрудничества, следует рассматривать как важный шаг на пути обеспечения всестороннего и комплексного взаимодействия двух организаций как в настоящем, так и в среднесрочной перспективе. У Союза появятся возможности для использования экспертно-аналитического потенциала ОЭСР в рамках сотрудничества и конкуренции с другими международными интеграционными объединениями. Такая кооперация может иметь положительные экономические эффекты в ключевых областях межстратонового сотрудничества стран «евразийской пятерки». Важными политическими последствиями могут стать повышение уровня доверия в условиях усиливающегося блокового противостояния и выход на траектории взаимовыгодного партнерства, в том числе в области достижения целей устойчивого развития (ЦУР). Основная цель работы – рассмотреть перспективы использования стандартов и лучших практик ОЭСР в евразийской экономической интеграции, в том числе с учетом необходимости повышения роли и статуса ЕАЭС в системе глобального экономического регулирования.

Актуальность использования стандартов ОЭСР при разработке законодательства ЕАЭС

ЕАЭС – относительно молодое интеграционное объединение, находящееся в процессе активного развития. Правовое поле Союза на сегодняшний день во многом сформировано, однако подразделения Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), являющейся наднациональным регулирующим органом ЕАЭС, продолжают вести работу по

определению направлений дальнейшей интеграции в соответствующих областях, подпадающих под юрисдикцию ЕЭК, а также по совершенствованию нормативно-правовой базы интеграционного объединения. Эту деятельность сопровождает работа по анализу и имплементации передового международного опыта и стандартов.

ЕАЭС в настоящее время находится в начале нового этапа развития, что определяется двумя ключевыми факторами. Во-первых, практически исчерпан эффект от снятия торговых и таможенных барьеров, начавшийся еще в 2010 г. после вступления в силу Единого таможенного тарифа в рамках Таможенного союза трех стран (России, Белоруссии, Казахстана). Во-вторых, завершился период адаптации к новым реалиям мировой торговли в условиях взаимных санкций России и Запада и определенного снижения цен на сырьевые товары в 2014–2017 гг. Поэтому сегодня особенно актуальным становится переход стран Союза к практической реализации согласованной политики в таких сферах, как промышленность, транспорт, сельское хозяйство, цифровая экономика и других, обладающих высоким интеграционным потенциалом.

Необходимость серьезных структурных реформ практически по каждому из перспективных направлений взаимодействия достаточно очевидна. Их совместная реализация позволит сэкономить национальные ресурсы, снизить количество дублирующих проектов в различных форматах постсоветской интеграции (СНГ, СГРБ, ОДКБ) и добиться синергетического эффекта в экономиках стран-участниц.

С учетом председательства России в ЕАЭС в течение 2018 г. была активизирована работа по мониторингу и оценке лучших международных стандартов и практик в тех областях, которые были определены как приоритетные. Они обозначены в Обращении Президента Российской Федерации В.В. Путина в связи с началом председательства России в ЕАЭС (далее – Обращение Президента). В нем, в частности, говорится о необходимости «внутренней «донастройки» ЕАЭС, обеспечения всеобъемлющего и безусловного выполнения всеми государствами-членами союзных норм и взятых на себя обязательств – даже если это предполагает корректировку национальных законодательств» [Президент России, 2018].

В связи с этим особое значение приобретает вопрос взаимодействия ЕАЭС и его государств-членов с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – международной организацией, являющейся держателем уникальных компетенций в области разработки рекомендаций и распространения лучших практик во всех сферах экономики, в том числе особенно значимых для евразийской экономической интеграции. В Обращении Президента подчеркивается необходимость «полноформатного участия ЕАЭС в работе международных организаций», к которым относится и ОЭСР. Со своей стороны, ОЭСР предлагает широкий набор нормативно-правовых и аналитических инструментов, носящих горизонтальный характер и основанных на концепции «мягкого» международного права.

Российская Федерация продвинулась в выстраивании отношений с ОЭСР дальше других государств – членов Союза: заявка на присоединение к организации была направлена в 1995 г., а в 2007 г. состоялась передача проекта Начального меморандума о позиции РФ в отношении актов ОЭСР и утверждение «дорожной карты» процесса присоединения. В 2014 г. работа по присоединению России несколько сбавила обороты в связи с официальным решением Совета ОЭСР о приостановке процесса присоединения. Тем не менее взаимодействие на уровне комитетов и региональных групп продолжается в соответствии с «Планом работы по взаимодействию с ОЭСР на 2017–2018 гг.» и «Планом работ по взаимодействию с ОЭСР 2018 г.», являющихся ориентиром для деятельности российских федеральных органов исполнительной власти.

Второй страной в ЕАЭС, последовательно и достаточно успешно реализующей стратегию сотрудничества с ОЭСР, стал Казахстан. Национальная программа сотрудничества Казахстана с организацией была подписана в 2015 г. и стала уникальным инструментом ОЭСР, позволяющим странам, не входящим в организацию, планомерно перенимать ее опыт и стандарты. Рекомендации, выработанные ОЭСР, были использованы при разработке новой модели экономического роста страны и учтены в проекте Стратегического плана развития Казахстана до 2025 г. с учетом его членства в ЕАЭС. Правительством утверждена национальная Дорожная карта по реализации рекомендаций ОЭСР. Документ содержит 535 рекомендаций по Обзорам ОЭСР, из которых 254 уже имплементированы в национальное законодательство и 281 – уже выполняются [Министерство национальной экономики Республики Казахстан, 2017]. На сегодняшний день Казахстан подписал ряд принципиально важных документов, в том числе Декларацию об автоматическом обмене информацией по вопросам налогообложения (CRS-стандарт) и Декларацию по борьбе с минимизацией налогообложения и выведением прибыли (BEPS). Важно отметить, что внедрение стандартов и лучших практик ОЭСР в области государственной политики отражено в таких стратегически важных документах, как План Нации «100 конкретных шагов» и ряде Посланий Главы государства народу Казахстана.

Третьей страной в «ядре сотрудничества» с ОЭСР может стать Армения. В июне 2017 г. Ереван подписал Конвенцию о реализации мероприятий BEPS, подтвердив высокую степень интереса к дальнейшему развитию отношений с организацией. В частности, правительство нацелено на улучшение среды корпоративного управления согласно рекомендациям «Большой двадцатки» (G20) и ОЭСР, а также концентрирует внимание на программном бюджетировании, фискальной политике, государственном внутреннем финансовом контроле, государственных закупках и других реформах в рамках программы SIGMA (реализуется совместно ОЭСР и ЕС), содействующей совершенствованию госуправления в странах Центральной и Восточной Европы.

Взаимодействие ЕАЭС и ОЭСР выходит на устойчивые и долгосрочные треки. В апреле 2017 г. на площадке ЕЭК состоялся международный семинар «Сотрудничество государств – членов ЕАЭС с ОЭСР в контексте развития интеграционной повестки Союза. Возможности использования наилучших практик ОЭСР в работе ЕАЭС», который стал первым шагом к определению перспективных областей применения инструментария ОЭСР в интересах развития и углубления евразийского проекта. Одним из итогов семинара стал сборник докладов, опубликованный на сайте ЕЭК и вызвавший значительный интерес в научном и экспертном сообществе [Евразийская экономическая комиссия, 2017а]. Руководство ЕЭК зафиксировало необходимость сотрудничества с ОЭСР и на документальном уровне. Издана Рекомендация Коллегии ЕЭК № 32 от 13 декабря 2017 г., в соответствии с которой государствам-членам рекомендовано рассмотреть «возможность имплементации стандартов ОЭСР с учетом особенностей социально-экономического развития и правового регулирования в государствах-членах с учетом опыта сотрудничества государств-членов с ОЭСР», а также возможность «развития институционального взаимодействия между Союзом и ОЭСР...» [Евразийская экономическая комиссия, 2017б].

Вопросы взаимодействия с ОЭСР и применения ее стандартов в рамках ЕАЭС рассматривались в ходе заседания Подкомиссии по экономической интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее – Подкомиссия), состоявшегося 26 февраля 2018 г. Минэкономразвития России поручено активизировать обсуждение Рекомендации № 32 в рамках ЕАЭС с привлечением экс-

пертного сообщества, «подготовив конкретные предложения для соответствующей работы в качестве пилотных проектов.

Оптимальные области для реализации пилотных проектов по возможной имплементации стандартов ОЭСР в правовую базу ЕАЭС следует искать на пересечении обозначенных выше направлений евразийской интеграции, заявленных российских инициатив и стратегических приоритетов интеграционного объединения. Важную роль могут сыграть согласованные внутри ЕАЭС позиции «ядра взаимодействия» с ОЭСР, включающего Россию, Казахстан и в перспективе Армению.

Опыт взаимодействия ОЭСР с интеграционными объединениями и взаимовыгодность сотрудничества с ЕАЭС

Интеграция становится одним из ведущих трендов глобального развития. Это долгосрочная тенденция, которая может замедляться рецидивами протекционизма, но не может быть «отменена» как неизбежное будущее. ОЭСР успешно взаимодействует с интеграционными объединениями практически со времени своего основания.

Прежде всего, это отношения с ЕС (ранее с ЕЭС). Институциональная предшественница ОЭСР – Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), созданная в 1948 г., сыграла ключевую роль в экономической интеграции Западной Европы, в становлении общего рынка, в устраниении барьеров и ограничений. На глобальном уровне ОЭСР и ЕЭС на протяжении 1960–1980 гг. последовательно объединяли экономические и политические институты стран-участниц, исключая возможности повторения войн между ними. На сегодняшний день 22 из 28 стран – членов ЕС входят в ОЭСР. Еврокомиссия принимает участие в работе ОЭСР в соответствии с дополнительным протоколом к Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития, участвуя в достижении основополагающих целей Организации. ЕС имеет постоянное представительство в ОЭСР во главе с послом. Однако надо учитывать, что ЕС не вносит вклад в бюджет организации, и его представитель не имеет права голоса при принятии правовых актов ОЭСР.

Что касается взаимодействия ОЭСР с незападными регионами, в которых развиваются интеграционные процессы, то уже более 25 лет ОЭСР и страны Юго-Восточной Азии (ЮВА) тесно сотрудничают в целях содействия политическому диалогу и распространения передовой экономической и социальной практики. В 2014 г. на заседании Совета министров ОЭСР была принята Региональная программа ОЭСР [OECD, n. d., c], направленная на поддержку внутренних приоритетов, политических реформ и региональных интеграционных усилий в ЮВА. Программа реализуется в партнерстве с региональными интеграционными объединениями, включая АСЕАН, АТЭС, и с рядом институтов, таких как Азиатский банк развития, Институт экономических исследований для стран АСЕАН и Восточной Азии, а также Социальной и экономической комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Программа призвана приблизить страны-участницы из ЮВА к стандартам и практикам ОЭСР в сферах государственного управления, научно-технической и инновационной политики, защиты окружающей среды, налоговым стандартам, развитию сектора МСП, упростить доступ к экспертной базе органов ОЭСР и обеспечить приверженность ее стандартам.

Процесс взаимодействия ОЭСР и ЕАЭС необходимо рассматривать с точки зрения обоюдовыгодного сотрудничества. Учитывая успешный опыт взаимодействия с другими интеграционными объединениями, прежде всего с ЕС и АСЕАН, а также с форумом АТЭС, открытие новой главы углубленного диалога между ОЭСР и ЕАЭС

может выглядеть достаточно перспективно. Отправной точкой диалога может служить начавшаяся практика инкорпорирования стандартов ОЭСР в нормативно-правовую базу евразийской интеграции. Уместно напомнить, что у ОЭСР есть успешный исторический опыт посредничества. Во второй половине XX в. ОЭСР (наряду с ООН, ГАТТ и Бреттон-Вудскими институтами) сыграла важную роль при выработке системы паритетных соглашений между двумя блоками, противостоящими в холодной войне, и ввела в мировую экономику идею конвергенции двух систем в условиях научно-технической революции. На теоретическом уровне в политической и экономической науке этот подход разрабатывали такие ученые, как П. Сорокин, У. Ростоу, Р. Арон, Я. Тинберген, опиравшиеся в том числе на анализы, рейтинги и статистику ОЭСР.

Возможные пилотные проекты использования стандартов и лучших практик ОЭСР в евразийской интеграции

В июле 2018 г. обсуждение возможностей взаимодействия между ЕАЭС и ОЭСР вышло на новый уровень. ЕЭК совместно с Минэкономразвития России при участии экспертного сообщества сформулировали предложения по возможным пилотным проектам, предусматривающим учет опыта ОЭСР и имплементацию стандартов организации в право ЕАЭС и национальные акты государств-членов.

В перечень пилотных проектов (прил. 1) включен широкий набор тем, охватывающих комплекс взаимодействия в таких сферах, как экология, наука, образование, химическая промышленность, сельское хозяйство, государственное управление, страхование, статистика, экспортное кредитование, борьба с коррупцией, налоги, конкуренция, финансовые рынки и инвестиции.

Ниже представлен анализ наиболее перспективных, по мнению авторов, предложенных пилотных проектов с точки зрения опыта ОЭСР и аргументы в пользу его имплементации в наднациональное правовое пространство ЕАЭС в соответствии с основными направлениями евразийской интеграционной повестки.

Внедрение принципов и стандартов обмена налоговой информацией

По оценкам экспертов ОЭСР, потери бюджета вследствие размывания налоговой базы достигают 240 млрд долл. США ежегодно. Первоначальной инициативой ОЭСР стала Конвенция о взаимной помощи по налоговым вопросам, принятая совместно с Советом Европы в 1988 г. В ней констатируется, что «развитие международного движения людей, капиталов и услуг – весьма полезное само по себе – увеличило возможности для уклонения от налогообложения, что требует укрепления сотрудничества между налоговыми органами» [Council of Europe, 1988]. На сегодняшний день ведущей глобальной инициативой в этой области стал проект по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выведением прибыли – план BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), разработанный в 2013 г. ОЭСР совместно с G20 [OECD, 2013; 2018]. Ключевым документом стал отчет «О размывании налогооблагаемой базы и выводе прибыли из-под налогообложения», опубликованный в феврале 2013 г. В июне 2016 г. была запущена рамочная программа ОЭСР/G20 по BEPS, к которой за два года присоединились более 115 стран и юрисдикций, включая Армению, Россию и Казахстан.

Последней по времени инициативой ОЭСР в этой области стала Рамочная программа по BEPS, подготовленная к встрече министров финансов G20 в июле 2018 г.

в Буэнос-Айресе (Аргентина) [OECD, 2018]. В ней систематизируется успешный опыт экспертных обзоров минимальных стандартов BEPS и намечаются подходы к решению налоговых проблем, порождаемых цифровым измерением глобализации.

Наряду с планом BEPS другой важнейшей инициативой ОЭСР в этой области стала Декларация об автоматическом обмене информацией по вопросам налогообложения (CRS-стандарт) [OECD, n. d., d]. Документ стал продолжением резонансного американского закона о налоговой отчетности по зарубежным счетам FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), принятого в 2014 г. и ставшего важнейшей инициативой в развитии международного налогового законодательства. CRS-стандарт из стран ЕАЭС приняли Россия и Казахстан. Однако, несмотря на то что Россия уже начала обмен информацией в 2018 г. (Казахстан – с 2020 г.), существует ряд объективных трудностей, связанных с совершенствованием подзаконных актов, подробно регулирующих специфику сбора информации для обмена. Сохраняется неясность и в области разработки технических решений по обмену информацией с учетом принципиального вопроса безопасности персональных данных. Отметим, что в рамках CRS Россия выступает, прежде всего, получателем информации. Российским ведомствам передадут данные более 70 стран, в том числе Кипр, Люксембург, Нидерланды, и ряд офшорных юрисдикций (Британские Виргинские, Бермудские, Каймановы острова).

В рамках пилотного проекта следует предусмотреть в плане действий ЕЭК по борьбе с налоговыми злоупотреблениями возможность присоединения максимального количества государств – членов ЕАЭС к рассмотренным ключевым документам ОЭСР в этой сфере. Без этого, по нашему мнению, невозможен не только полноценный запуск единого финансового рынка, но и формирование эффективной наднациональной системы финансового регулирования. Отток капитала, в том числе с использованием офшорных схем, остается актуальной проблемой для всех экономик Союза.

Сохраняются возможности анонимных финансовых транзакций и скрытия конечных получателей прибыли (бенефициаров) за разветвленными цепочками компаний в низконалоговых юрисдикциях. Без имплементации стандартов ОЭСР (прежде всего, BEPS и CRS) в наднациональное право ЕАЭС проблема не имеет системного решения. Более того, без запуска эффективных механизмов по противодействию оттоку капитала под вопрос ставится и формирование единого финансового пространства с унифицированными платежными системами, гармоничным налоговым и бюджетным законодательством.

Россия и Казахстан имеют все предпосылки для того, чтобы стать основными инициаторами данного процесса. Пока только эти две страны в ЕАЭС подписали (в 2017 и 2018 гг. соответственно) Соглашение между компетентными органами об автоматическом обмене сводными отчетами (CbCR) в рамках плана BEPS².

Совершенствование антимонопольного регулирования

Сфера антимонопольного законодательства может послужить примером успешной интеграции в нормативно-правовую базу ЕАЭС стандартов ОЭСР. Актуальность вопроса постоянно повышается: согласно синхронным выводам большинства исследований, концентрация бизнеса в эпоху цифровой экономики постоянно растет. В перечень правовых инструментов ОЭСР, разработанных в основном Комитетом по конкуренции, входят 10 рекомендаций в сфере конкурентной политики, касающихся в том числе оценки уровня конкуренции, борьбы с картелями, применения конкурентного

² Реестр стран-подписчиков постоянно обновляется на сайте ОЭСР [OECD, n. d.].

законодательства в области защиты прав интеллектуальной собственности, разрешения противоречий между торговой и конкурентной политикой. В 2001 г. ОЭСР представила подробный «Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию», уделяющий значительное внимание антимонопольным практикам.

Договор о ЕАЭС устанавливает компетенцию Комиссии, наделяя ее полномочиями по контролю за соблюдением хозяйствующими субъектами государств – членов ЕАЭС общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

В 2013 г. принят Модельный закон о конкуренции [Евразийская экономическая комиссия, 2013], ставший базовым инструментом гармонизации конкурентного законодательства стран ЕАЭС. В документе объединены лучшие практики антимонопольного регулирования в странах ЕАЭС, а также учтен мировой опыт (в частности, стандарты ОЭСР). Текст закона был также дополнен нормами, которые отражают практику, тенденции и перспективы будущего развития антимонопольного законодательства стран ЕАЭС. Обновленная редакция Договора о ЕАЭС может включить в себя новые компетенции, которые расширят инструментарий ЕЭК в части антимонопольного регулирования, прежде всего в части применения мер предупредительного характера. Использование в данной работе стандартов ОЭСР, изложенных в многочисленных рекомендациях и руководствах ОЭСР, в том числе в области государственных закупок, обмена информацией и оценки качества конкурентной среды, может повысить результативность работы ЕЭК в сфере антимонопольного регулирования.

Совершенствование правовой базы ЕАЭС в области конкуренции может быть связано с актуальными вопросами конкурентной политики, в том числе запретами действий компании-монополиста в области навязывания невыгодных или технологически не обоснованных условий договора; экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара; уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (п. 3–5 ст. 76 Договора о ЕАЭС) [Евразийская экономическая комиссия, 2014].

Экономическое развитие и промышленная политика: поддержка МСП

Малый и средний бизнес играют важную роль в повышении производительности труда и конкурентоспособности – стратегических приоритетов ОЭСР, влияющих на создание рабочих мест и рост благосостояния людей. С 2010 г. Центр предпринимательства малых и средних предприятий (МСП) и местного развития ОЭСР проводит научные исследования, предметом которых является политика в области развития МСП в разных странах.

С 2008 г. ОЭСР реализует программу по повышению конкурентоспособности стран Евразии (The OECD Eurasia Competitiveness Programme), в которой участвуют все страны ЕАЭС за исключением России. Стратегии повышения конкурентоспособности в рамках этой программы анализируют состояние МСП и практики его поддержки. Теме МСП традиционно уделяется большое внимание в рамках ежегодных страновых экономических обзоров ОЭСР. В основу положен анализ индикаторов и статистические данные, демонстрирующие условия развития малого и среднего бизнеса в стране. Принимается во внимание влияние тенденций мировой экономики и политических обстоятельств на МСП. В отношении федеральных программ поддержки предпринимательства эксперты ОЭСР рекомендуют создать механизм государственно-частного консультирования. По их мнению, страны ЕАЭС сталкиваются с новыми социальными

экономическими вызовами, к числу которых относятся неуверенное посткризисное восстановление экономик, высокий уровень безработицы, растущее социальное расслоение и неустойчивость сектора государственных финансов.

В настоящее время во всех странах ЕАЭС существует объективная потребность в поиске новых источников роста для достижения устойчивого инклюзивного экономического развития. Одним из таких источников может стать малый и средний бизнес, причем не только в странах интеграционного ядра (Россия, Казахстан, Белоруссия), но и среди новых членов ЕАЭС. По мнению председателя Коллегии ЕЭК Т. Саркисяна, «...поддержка малого и среднего бизнеса в рамках ЕАЭС принципиально важна для Армении и Кыргызстана. Это повышает шансы на устойчивое социальное развитие и сглаживает неравенство» [Эхо Москвы, 2018].

В связи с этим представляется перспективным использование в рамках Союза опыта ОЭСР по анализу возможностей и разработке мер стимулирования малого и среднего бизнеса на наднациональном уровне. Для всех стран Союза опыт стран ОЭСР представляется чрезвычайно важным в связи с тем, что малое и среднее предпринимательство остается недооцененным фактором экономического потенциала, а его реальный вклад в рост экономик стран Союза по-прежнему неоправданно низкий. На основе опыта стран ОЭСР наиболее инновационными направлениями представляются исследования, проектирующие роль МСП в инновационных сферах, таких как «Индустрия 4.0», «цифровизация сервисного сектора», «электронная коммерция».

Торговая политика: совершенствование инструментов государственной поддержки экспорта с учетом стандартов ОЭСР

В информационной базе ОЭСР содержится значительное количество актуальных исследований и публикаций, посвященных анализу различных аспектов торговой политики, отражающих все современные тенденции, включая ее «цифровизацию», и дающих рекомендации по преодолению возникающих вызовов³. Одним из правовых инструментов ОЭСР, способствующих развитию международной торговли, является Договоренность об экспортном кредитовании, которая распространяется на весь комплекс мер государственной поддержки экспортёров товаров и услуг за исключением экспорта военного оборудования и сельскохозяйственных товаров [OECD, 1976]. Договоренность (вступила в силу в 1978 г. и постоянно дополняется) призвана обеспечить равные условия конкуренции между институтами поддержки экспорта разных стран и может помочь государствам – членам ЕАЭС в согласовании единых подходов к созданию механизмов стимулирования экспорта, которые в ряде стран Союза находятся пока на стадии формирования [OECD, n. d., b].

Внешнеторговая политика ЕАЭС направлена на решение таких задач, как повышение конкурентоспособности товаров из стран-членов, улучшение условий доступа на рынки третьих стран (в том числе путем заключения соглашений о свободной торговле), формирование совместных политик и практик по продвижению товаров ЕАЭС на внешние рынки. Поэтому в области торговой политики может быть полезным использование опыта ОЭСР при разработке региональных торговых соглашений с целью повышения их качества и более полного учета в них интересов стран ЕАЭС. При формировании переговорной позиции в отношении доступа на рынок услуг представ-

³ Например, из последних публикаций: [OECD, 2017; 2019; González, Ferencz, 2018].

ляется целесообразным использование индекса STRI (мониторинг барьеров в сфере торговли услугами), разработанного ОЭСР для более точной оценки ключевых параметров сектора услуг в стране-партнере и выработки оптимальной переговорной тактики. Глубокого экспертного анализа требует перспектива создания аналогичного, основанного на методологии STRI, «индекса ЕАЭС» для оценки глубины интеграции в области торговли услугами. Опыт ОЭСР может быть полезен и при проведении сопоставительного анализа между нормами Соглашения ВТО по упрощению процедур торговли, нормами Киотской конвенции и таможенного законодательства ЕАЭС. Индикаторы упрощения процедур торговли (Trade Facilitation Indicators, TFI) могут быть использованы для оценки эффективности таможенного законодательства ЕАЭС и действий наднациональных регуляторов по содействию торговле и совершенствованию деятельности таможенных органов.

Трансформация экономики на основе информационно-коммуникационных технологий: реализация цифровой повестки ЕАЭС

В последние годы деятельность правительств многих стран мира направлена на разработку оптимальной политики в области цифровой экономики, которая обеспечивала бы эффективное использование возникающих технологий, одновременно нивелируя возникающие риски, которые связаны в первую очередь с обеспечением безопасности и конфиденциальности персональных данных.

ОЭСР является ведущей международной организацией в плане выработки стандартов развития цифровой экономики. В 2017 г. ОЭСР запустила глобальную инициативу Going Digital: Making Transformation Work for Growth and Well-Being [OECD, n. d., a]. На данный момент это крупнейший горизонтальный проект в истории организаций, в который вовлечены 14 профильных комитетов и множество независимых экспертов. Цель глобальной инициативы – дать национальным регуляторам лучшее понимание сути цифровых преобразований, способствующее выработке оптимальных стратегий в сфере цифровой экономики, применимых на национальном и международном уровне.

В декабре 2016 г. главы государств – членов Союза подписали Заявление о цифровой повестке ЕАЭС, в марте 2017 г. была сформирована группа высокого уровня, призванная координировать работу в сфере цифровизации, а 12 октября 2017 г. Высшим Евразийским экономическим советом были утверждены Основные направления реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г. Предпочтение в документе отдано многосторонним инициативам с высоким интеграционным потенциалом. Прежде всего, это цифровая промышленная кооперация, вопросы электронной торговли и государственных закупок, цифровая прослеживаемость продукции, цифровые транспортные коридоры, трансграничный оборот данных и обеспечение интероперабельности (взаимодействия программного обеспечения).

Реализация цифровой повестки ЕАЭС затрагивает все сферы интеграционного сотрудничества и будет носить кросс-секторальный и мультиплекативный характер. Страны Союза осознают необходимость гармонизации национальных программ цифровой трансформации, формирования «бесшовной» интероперабельной сервисной среды, создания собственных межотраслевых цифровых платформ и реализации совместных проектов. В связи с этим представляется полезным взять на вооружение опыт государств ОЭСР в области реформирования сектора цифровой экономики. Одной из наиболее перспективных сфер для реализации пилотного проекта является имплементация

ментация стандартов ОЭСР в области развития цифровой экономики, повышения доступности широкополосного Интернета, реализации потенциала «больших данных», «искусственного интеллекта» и «интернета вещей», цифровизации рынка труда и других областей в рамках крупнейшего в истории ОЭСР горизонтального проекта Going Digital.

Внедрение стандартов ОЭСР в области цифровой трансформации приведет к росту производительности во всех странах ЕАЭС, созданию новых рабочих мест, повышению качества государственного управления, упрощению доступа на мировые рынки и повышению конкурентоспособности Союза в глобальной экономике, а также ускорит создание трансграничного пространства «электронного доверия», включающего сервисы аутентификации, авторизации и цифрового архива.

Заключение

Представленные выше предложения по пилотным проектам использования стандартов и лучших практик ОЭСР в ЕАЭС, безусловно, нуждаются в обсуждении со странами – членами Союза и необходимом политическом согласовании. Процесс консультаций должен подкрепляться всесторонней оценкой социально-экономических эффектов использования стандартов ОЭСР для союзных стран, а также интеграционных эффектов для Союза в целом.

Приведенный перечень пилотных проектов не является окончательным. Кроме перечисленных проектов, представляется перспективным учет опыта ОЭСР в следующих сферах интеграционного взаимодействия: макроэкономическая политика и оценка эффектов интеграции; повышение качества государственного управления; научно-технологическая и инновационная политика. Наконец, цели устойчивого развития ЕАЭС не могут быть достигнуты без внедрения принципов и стандартов «зеленого» роста и энергоэффективности ОЭСР в нормативно-правовую базу ЕАЭС⁴. Важно подчеркнуть и важность внедрения стандартов ОЭСР в контексте достижения всех Целей устойчивого развития (ЦУР) в регионе евразийской экономической интеграции. Развитие отношений между ОЭСР и ЕАЭС, внедрение добровольных стандартов позволяет противостоять одной из негативных тенденций глобализации, известной как политика технологического и инновационного «огораживания» передовых стран, что приводит к селекции и зонированию политических и экономических контактов в трансграничном пространстве. Успешное противостояние этой тенденции способно существенно улучшить качество евразийской экономической интеграции.

Источники

Евразийская экономическая комиссия (2013) О Модельном законе «О конкуренции». Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/Decisions/DispForm.aspx?ID=1333> (дата обращения: 01.11.2019).

⁴ В 2017 г. ЕЭК подготовила Доклад «Показатели достижения ЦУР в регионе ЕАЭС», который был представлен в Нью-Йорке в рамках Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию под эгидой ЭКОСОС ООН. ЕАЭС стал первым интеграционным объединением в мире, осуществившим такую работу. В настоящее время ЕЭК активно работает над проведением оценки влияния интеграционных процессов в рамках ЕАЭС на достижение государствами-членами показателей ЦУР с целью предоставления в 2020 г. в ООН второго добровольного обзора по достижению ЦУР в регионе ЕАЭС.

Евразийская экономическая комиссия (2014) Договор о Евразийском экономическом союзе. Режим доступа: [www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Documents/Договор о ЕАЭС.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Documents/Договор%20о%20EA%C5%A1C.pdf) (дата обращения: 01.11.2019).

Евразийская экономическая комиссия (2017а) Сборник публикаций «Сотрудничество государств – членов ЕАЭС с ОЭСР в контексте развития интеграционной повестки Союза. Возможности использования наилучших практик ОЭСР». Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/SiteAssets/%D1%81%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%BA%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B0%D0%BC%20%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9E%D0%AD%D0%A1%D0%A0.pdf> (дата обращения: 01.11.2019).

Евразийская экономическая комиссия (2017б) Рекомендация Коллегии ЕЭК № 32 от 13 декабря. Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/Decisions/DispForm.aspx?ID=3278> (дата обращения: 01.11.2019).

Министерство национальной экономики Республики Казахстан (2017) Казахстан может стать хабом по передаче лучших практик ОЭСР в Центрально-азиатском регионе. Режим доступа: <http://economy.gov.kz/ru/news/kazahstan-mozhet-stat-habom-po-peredache-luchshih-praktik-oesr-v-centralno-aziatskom-regione> (дата обращения: 01.11.2019).

Министерство экономического развития Российской Федерации (2019) Максим Орешкин: мы стремимся интегрировать индикаторы ОЭСР в национальные проекты. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deparsiapacific/2019102902> (дата обращения: 1.11.2019).

Президент России (2018) Обращение Президента России к главам государств – членов Евразийского экономического союза. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56663> (дата обращения: 01.11.2019).

Эхо Москвы (2018) Интервью Т.С. Саркисяна на радио «Эхо Москвы». 25 мая. Режим доступа: <https://echo.msk.ru/guests/823150-echo> (дата обращения: 01.11.2019).

Council of Europe (1988) Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/127> (дата обращения: 01.11.2019).

González L., Ferencz J. (2018) Digital Trade and Market Openness. OECD Trade Policy Papers, No. 217. Paris: OECD Publishing.

OECD (1976) Arrangement on Officially Supported Export Credits. Режим доступа: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5005> (дата обращения: 01.11.2019).

OECD (2013) Declaration on Base Erosion and Profit Shifting. Режим доступа: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0399> (дата обращения: 01.11.2019).

OECD (2017) Services Trade Policies and the Global Economy Paris: OECD Publishing.

OECD (2018) OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS: Progress Report July 2017 – June 2018. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-progress-report-june-2017-july-2018.htm> (дата обращения: 01.11.2019).

OECD (2019) International Trade by Commodity Statistics, Volume 2019 Issue 5: Estonia, Israel, Latvia, Lithuania, Netherlands, Norway, Poland. Paris: OECD Publishing.

OECD (n. d., a) Country-by-Country exchange relationships. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm> (дата обращения: 01.11.2019).

OECD (n. d., b) Going Digital: Making Transformation Work for Growth and Well-Being. Режим доступа: <http://www.oecd.org/going-digital/> (дата обращения: 01.11.2019).

OECD (n. d., c) Southeast Asia Regional Programme (SEARP). Режим доступа: <http://www.oecd.org/tad/tradedev/southeast-asia-regional-programme.htm> (дата обращения: 01.11.2019).

OECD (n. d., d) The Common Reporting Standard Multilateral Competent Authority Agreement (CRS MCAA). Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/multilateral-competent-authority-agreement.pdf> (дата обращения: 01.11.2019).

Приложение 1

Перечень pilotных проектов по тематике ОЭСР для ЕАЭС

(на основе Предложения Минэкономразвития России от 26 июня 2018 г.
по pilotным проектам, предусматривающим имплементацию стандартов ОЭСР
в право Евразийского экономического союза и национальные акты
государств – членов ЕАЭС)

1. Создание в рамках ЕАЭС системы надлежащей лабораторной практики, основанной на стандартах ОЭСР.
2. Совершенствование договорной правовой базы ЕАЭС в сфере оборота химической продукции.
3. Использование наилучших практик ОЭСР в области сортовой сертификации семян и гармонизация методик по испытанию тракторов со стандартами ОЭСР.
4. Совершенствование договорной правовой базы ЕАЭС в части, касающейся конкурентной политики (разработка Порядка освобождения Евразийской экономической комиссией от ответственности при добровольном заявлении о заключении хозяйствующим субъектом соглашения, недопустимого в соответствии с п. 3–5 ст. 76 Договора о Евразийском экономическом союзе).
5. Разработка предложений по содействию кластерной кооперации.
6. Обмен опытом по механизмам стимулирования цифровизации у бизнеса.
7. Совершенствование инструментов по защите прав потребителей в электронной торговле в развитие Рекомендации Коллегии ЕЭК «Об общих подходах к проведению государствами – членами ЕАЭС согласованной политики в сфере защиты прав потребителей при реализации товаров (работ, услуг) дистанционным способом» от 21 ноября 2017 г. № 27.
8. Совершенствование инструментов государственной поддержки экспорта с учетом стандартов ОЭСР (внедрение в практику экспортных агентств антикоррупционной, социальной и экологической экспертизы).
9. Внедрение в государствах – членах ЕАЭС лучших практик поддержки МСП с учетом рекомендаций ОЭСР.
10. Проведение совместных мероприятий по вопросам развития профессиональных (корпоративных) пенсионных схем, а также цифровой экономики в сегменте пенсионного обеспечения.
11. Разработка рекомендаций по внедрению принципов ответственного ведения бизнеса в государствах – членах ЕАЭС в соответствии со стандартами ООН и ОЭСР.
12. Обмен информацией о зарубежных счетах налоговых резидентов между налоговыми органами с учетом стандартов ОЭСР в данной области.

Applying OECD Standards and Best Practices in Eurasian Economic Integration¹

T. Meshkova, V. Izotov, O. Demidkina

Tatyana Meshkova — PhD (Political Sciences), director, Competency Centre for Cooperation with International Organisations, HSE Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge; Associate Professor, Department of World Economy, Faculty of World Economy and International Affairs; National Research University Higher School of Economics, of. 216, 13 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: meshkova@hse.ru

Vladimir Izotov — PhD (Political Sciences), leading expert, Competency Centre for Cooperation with International Organisations, HSE Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge; National Research University Higher School of Economics, of. 216, 13 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: vizotov@hse.ru

Olga Demidkina — leading expert, Competency Centre for Cooperation with International Organisations, HSE Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge; National Research University Higher School of Economics, of. 216, 13 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: odemidkina@hse.ru

Abstract

The authors consider more promising areas of the EAEU member states' supranational competencies, where application of the OECD standards could create the highest "added value" for the Eurasian economic integration. Based on an analysis of Russian and the EAEU strategic planning documents, and the OECD best practices and experience of cooperating with integration associations, the paper presents a number of pilot projects in the scope of which the above standards were applied in the most important areas of the Eurasian economic integration. However, the list of pilot projects (in areas such as tax policy, antimonopoly regulation, supporting SMEs, trade policy, and digital agenda) is not exhaustive, while the proposals for applying the OECD standards and best practices in the EAEU need to be further discussed with the Union member states, and require adequate political approval. The supranational consultation mechanism for these topics should be supported by a comprehensive assessment of the socio-economic benefits of applying the OECD standards in the EAEU member states, and of the integration effects for the Union as a whole.

Key words: OECD; EAEU; SDG; Eurasian economic integration; global regulation; international organisations; integration associations; supranationality; legal implementation

For citation: Meshkova T., Izotov V., Demidkina O. (2019) Applying OECD Standards and Best Practices in Eurasian Economic Integration. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 4, pp. 172–186 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-04-09.

References

- Council of Europe (1988) Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/127> (accessed 01 November 2019).
- Echo of Moscow (2018) T.S. Sargsyan Interview to the "Echo of Moscow" Radio Station, 25 May. Available at: <https://echo.msk.ru/guests/823150-echo> (accessed 01 November 2019) (in Russian).

¹ The editorial board received the article in September 2018.

The paper was written in the scope of the study "Analysis of the OECD project management principles, tools, and best practices, and development of proposals to apply them in priority strategic development projects, strategic planning documents, the Russian Federation national programmes, and the regulatory framework of the Eurasian integration", conducted by HSE in 2018 for the RF Government.

Eurasian Economic Commission (2013) O Model'nom zakone «O konkurencii» [Model Law “On Competition”]. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/Decisions/DispForm.aspx?ID=1333> (accessed 01 November 2019). (in Russian)

Eurasian Economic Commission (2014) Dogovor o Evrazijskom ekonomiceskem sojuze [Treaty on the Eurasian Economic Union]. Available at: [www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikainfr/energ/Documents/Dogовор о ЕАЭС.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikainfr/energ/Documents/Dogовор%20о%20ЕАЭС.pdf) (accessed 01 November 2019). (in Russian)

Eurasian Economic Commission (2016) Svodnyj obzor o merah i mehanizmakh podderzhki jeksporta sel'skohozajstvennoj produkci i prodrovol'stvija, primenjaemyh v gosudarstvah – chlenah Evrazijskogo jekonomiceskogo sojuza [Consolidated review of the measures and mechanisms of agricultural and food export promotion applied in the Eurasian Economic Union member states]. Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/monitoring/Documents/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%BA%D0%B0%20%D1%88%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0.pdf (accessed 01 November 2019). (in Russian)

Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan (2017) Kazakhstan mozhet stat' habom po pere-dache luchshih praktik OECD v Central'no-aziatskom regione [Kazakhstan may become a hub for OECD best practices transmission in Central Asia]. Available at: <http://economy.gov.kz/ru/news/kazahstan-mozhet-stat-habom-po-peredache-luchshih-praktik-oesr-v-centralno-aziatskom-regione> (accessed 01 November 2019). (in Russian)

OECD (1976) Arrangement on Officially Supported Export Credits. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5005> (accessed 01 November 2019).

¹ OECD (2013) Declaration on Base Erosion and Profit Shifting. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0399> (accessed 01 November 2019).

OECD (2018) OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS: Progress Report July 2017 – June 2018. Available at: <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-progress-report-june-2017-july-2018.htm> (accessed 01 November 2019).

OECD (n. d., a) Country-by-Country exchange relationships. Available at: <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm> (accessed 01 November 2019).

OECD (n. d., b) Going Digital: Making Transformation Work for Growth and Well-Being. Available at: <http://www.oecd.org/going-digital/> (accessed 01 November 2019).

OECD (n. d., c) Southeast Asia Regional Programme (SEARP). Available at: <http://www.oecd.org/tad/trade-development/southeast-asia-regional-programme.htm> (accessed 01 November 2019).

OECD (n. d., d) The Common Reporting Standard Multilateral Competent Authority Agreement (CRS MCAA). Available at: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/multilateral-competent-authority-agreement.pdf> (accessed 01 November 2019).

President of the Russian Federation (2018) Obrashhenie Prezidenta Rossii k glavam gosudarstv – chlenov Evrazijskogo jekonomiceskogo sojuzu [Message from President of Russia to heads of Eurasian Economic Union member states]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/56663> (accessed 01 November 2019). (in Russian)