

Кроме того, Директива предусматривает создание или назначение странами-членами национальных структур, координирующих выполнение статей 8 и 10, «подтверждение соответствия требованиям признания»; анализ и информирование странами-членами Комиссии о ходе выполнения Директивы с 1 января 2001 г. Согласно Статье 14 страны члены «примут законы, регулирующие акты и административные процедуры, необходимые для выполнения Директивы. Они немедленно информируют Комиссию». Комиссия в свою очередь не позднее чем через пять лет после этой даты года обязана доложить ЕП и Совету о состоянии реализа-

ции Директивы в странах-членах. Принятые странами-членами меры должны содержать отсылку к Директиве. Страны-члены предоставят Комиссии текст основных положений национального права, принятый во исполнение Директивы. Директива содействовала систематизации и повышению прозрачности нормативной базы взаимного признания, отменив ряд принятых ранее директив, включив другие действующие директивы в контекст единого документа. Директива представляет собой хороший пример инструмента, обеспечивающего признание эквивалентности, на основе доверия к национальному регулированию.

СТРАТЕГИЯ РАСШИРЕНИЯ ОЭСР: НА ПУТИ К ГЛОБАЛЬНОМУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ И ПАРТНЕРСТВУ

Т.А. Мешкова

На сегодняшний день ОЭСР объединяет 30 стран с развитыми демократическими институтами и рыночной экономикой. Из 70 стран, имеющих в ОЭСР статус наблюдателей, 16 стран (в числе которых и Россия) заявили о своем желании вступить в ОЭСР, направив соответствующие запросы руководству Организации. Более 45 лет ОЭСР успешно помогает как странам-членам, так и странам-партнерам проводить социально-экономические и политические реформы, осуществляя необходимую аналитическую поддержку, вырабатывая политические рекомендации, распространяя наиболее позитивный опыт, содействуя формированию необходимой нормативно-правовой базы и стандартов, обеспечивая информационную основу для политического диалога и обмена опытом.

В последнее время в условиях усиливающейся глобальной взаимозависимости ОЭСР уделяет особое внимание выработке новых принципов взаимодействия и принципов сотрудничества со странами, не являющимися членами Организации, а также принципов содействия развитию.

Учитывая принципы деятельности ОЭСР и сферу ее компетенций, а также интересы ее стран-членов, посол Дж. Джулин (Jorma Julin) еще в 2003 г. в докладе «Направление будущего развития ОЭСР и ее роль в глобальной архитектуре»¹ выделил три основные цели Организации, а именно: а) влияние на процессы глобализации (*shaping globalisation*), б) содействие устойчивому развитию (*promoting sustainable development*),

с) обеспечение скоординированной политики (*promoting policy coherence*). Посол подчеркнул, что «междисциплинарный характер деятельности ОЭСР делает ее, по сути, единственной международной организацией, способной в полной мере справиться с указанными задачами».

Стратегия взаимодействия со странами-не-членами (стратегия расширения) согласуется со стратегией ОЭСР по содействию развитию. Однако первая является более широкой и определяет общие политические направления развития сотрудничества Организации со странами, пока не являющимися ее членами, а вторая сфокусирована на отношениях преимущественно с развивающимися странами.

В данной статье рассматривается эволюция и направления реализации стратегии сотрудничества ОЭСР со странами-не-членами. В следующем номере будет представлен материал о стратегии ОЭСР по содействию развитию.

Эволюция и методологические основы стратегии расширения ОЭСР

Стратегия сотрудничества со странами, не являющимися членами Организации, неоднократно претерпевала изменения, что во многом определялось меняющимся международным контекстом.

ОЭСР, начиная с момента своего основания, позиционировала себя как глобальная

¹ Future Direction of the OECD: Report on OECD's Role in Global Architecture [Julin Report] [HOD(2003)2] 24 March 2003.

организация, нацеленная на активное взаимодействие со странами, не входящими в нее. Страны, подписавшие Конвенцию, соглашались, что «широкое сотрудничество будет иметь жизненно важное значение для мирных и гармоничных отношений между народами мира», а также признавали «растущую взаимозависимость их экономик», необходимость всесторонней помощи со стороны наиболее экономически развитых стран странам, находящимся в процессе экономического развития. В Статье 1 Конвенции, в частности, говорится, что страны-члены «должны способствовать существенно экономическому вкладу как стран-членов, так и стран-не-членов в процесс экономического развития». В Конвенции также зафиксированы основные меры, которые призваны обеспечить реализацию глобальной стратегии ОЭСР, в том числе: (а) осуществлять коммуникацию со странами-не-членами и другими организациями; (б) устанавливать и поддерживать отношения со странами-не-членами и другими организациями; (с) приглашать страны-не-члены к участию в деятельности Организации». Страны-подписанты подчеркнули разницу между установлением и поддержанием внешних отношений со странами-не-членами и организациями и вступлением государств в Организацию, оговорив для этого специальную процедуру в Статье 16 Конвенции².

ОЭСР в широком смысле является организацией, стремящейся постоянно улучшать процесс выработки государственной политики в странах-членах на основе сравнительного анализа политик, проводимых в странах-членах, а также влияющих на них внешних факторов. В соответствии со своим мандатом и методологией работы ОЭСР всегда активно сотрудничала с мировым экспертным сообществом, международными и региональными организациями, институтами гражданского общества, представителями академического сообщества, неправительственными организациями, бизнес-сектором.

Отношения ОЭСР с внешними акторами согласуются с методологическим подходом, лежащим в основе деятельности Организации. Инструменты сотрудничества со странами-не-членами включают девять Глобальных Форумов, шесть региональных программ и три страновых программы.

До середины 1990-х гг. приоритетными направлениями были сотрудничество с центрально- и восточноевропейскими странами с переходной экономикой, а также сотрудничество с развивающимися странами, осуществляемое, прежде всего, созданным в 1962 г. Центром по развитию и Клубом дю Саэль (*Club du Sahel*), основанным в 1976 г. Это сотрудничество было преимущественно односторонним, направленным на оказание помощи странам в переходе к рыночной экономике. Характерно, что в Рабочих программах и бюджетах Организации эта работа рассматривалась отдельно от других направлений работы в специальной главе. Сотрудничество в форме политического диалога происходило лишь с некоторыми азиатскими и латиноамериканскими странами с «динамично развивающейся экономикой».

Таким образом, до середины 1990-х гг. стратегия расширения ОЭСР носила односторонний, дифференцированный, преимущественно государственно-центричный (*state to state*) и несистемный характер.

Переломным в этом плане стал 1997 г., когда был создан специальный Центр по сотрудничеству со странами-не-членами (CCNM) совместно с профильным Комитетом по сотрудничеству со странами-не-членами (CCN)³ и выработаны следующие принципы взаимодействия со странами-не-членами:

- все внешнее сотрудничество ОЭСР, как со странами с переходной экономикой, так и другими странами-не-членами, объединялось в одной программе;

- фокус сотрудничества смещался с одностороннего обучения и помощи в сторону политического диалога, распространения на страны-не-члены наилучших практик, стандартов и инструментов;

- обеспечение необходимыми ресурсами не только стран с переходной экономикой, но и других регионов, а также глобальных направлений работы;

- создание тематических Глобальных Форумов;

- рост числа стран-не-членов, имеющих статус наблюдателей в структурных подразделениях ОЭСР.

Работа по сотрудничеству со странами-не-членами в соответствии с этими принципами

² Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, PARIS 14th December 1960 (http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html).

³ Комитет по сотрудничеству со странами-не-членами был создан вместо существовавшей при Совете ОЭСР Группы по странам-не-членам.

стала более комплексной и целенаправленной, интегрированной в работу профильных Комитетов ОЭСР. Показателем этой тенденции явилась децентрализация средств на сотрудничество со странами-не-членами и упразднение соответствующей отдельной бюджетной статьи в Рабочей программе и бюджете Организации.

В 2004 г. ОЭСР приступила к реализации новой стратегии расширения, подкрепленной Резолюцией Совета ОЭСР об участии стран, не являющихся членами ОЭСР, в работе структурных подразделений организации, от 5 июля 2004 г. В письме председателя Комитета по сотрудничеству со странами-не-членами Ф. Оливьери, направленном руководителям всех комитетов ОЭСР, содержались рекомендации до конца 2004 г. на основе новых единых критериев оценить эффективность и качество, при необходимости пересмотреть статус и подтвердить формы дальнейшего участия стран-наблюдателей в работе комитетов и других структурных подразделений на 2005 г.

В новой стратегии предусматривалась возможность получения страной, не являющейся членом ОЭСР, статуса полноправного участника (*full participant*), статуса регулярного наблюдателя (*regular observer*), либо статуса временного наблюдателя (*ad hoc observer*), определяющие формы и степень участия страны-наблюдателя в работе конкретных структурных подразделений ОЭСР – комитетов, Рабочих групп и т.д. Соответствующий статус страны-наблюдателя требовал от структурных подразделений регулярного мониторинга ее участия в работе подразделения в течение года и подтверждения в конце года на основе следующих показателей: качество участия, выполнение финансовых обязательств в течение года; соблюдение принципов ОЭСР; реальное содействие более эффективной деятельности комитета.

Таким образом, профильные комитеты начали разрабатывать свои собственные стратегии расширения в рамках общей стратегии сотрудничества ОЭСР со странами-не-членами, которая также подверглась серьезной ревизии, в том числе в связи с истечением в конце 2005 г. срока действующего мандата Центра ОЭСР по сотрудничеству со странами-не-членами.

Следует отметить, что Комитеты в определенной степени опередили Совет: именно их результаты и рекомендации по расширению учитываются сегодня при выработке Советом ОЭСР основных принципов общеорганизацион-

ной стратегии сотрудничества со странами-не-членами⁴. Эти принципы должны также помочь Совету выработать целостный и скоординированный подход Организации к международному сотрудничеству, преодолеть выявленные в ходе круглых столов и консультаций существенные расхождения в стратегиях расширения профильных комитетов ОЭСР.

Само понятие «расширение» (*outreach*) имеет несколько смыслов и включает:

- подготовку к вступлению стран, претендующих на членство в Организации;
- политический диалог с другими государствами и негосударственными акторами;
- диссеминацию результатов деятельности ОЭСР для широкой общественности.

Таким образом, стратегия расширения ОЭСР (*Outreach Strategy*) шире, чем отношения со странами-не-членами, и в настоящее время наметился переход от понятия «расширение» (*outreach*) к понятиям «глобальное взаимодействие» (*global relations*) и «глобальное партнерство» (*global partnership*). Понятие глобального взаимодействия позволяет учесть два основных измерения расширения – расширения на основе сотрудничества со странами-не-членами (*reaching in*) и расширение через сотрудничество с другими международными организациями и негосударственными акторами (*reaching out*).

Глобальное взаимодействие направлено в первую очередь:

- на совершенствование нормативно-правовой базы современных международных отношений (через выработку международных правил, соглашений, стандартов), помогающих смягчить и канализировать международные противоречия, в том числе по оси Север — Юг;
- на реализацию мандата ОЭСР по содействию развитию — стабильному экономическому росту в развивающихся странах через оказание помощи, содействие мобилизации внутренних возможностей стран и распространение лучшего опыта;
- на сотрудничество и обмен опытом с негосударственными акторами и другими международными организациями (*reaching out*), в том числе через их участие в Глобальных Форумах и Рабочих группах;
- на обеспечение долгосрочной целостной стратегии международного сотрудничества ОЭСР, которая направлена на распространение успешных моделей и методов в многополярном

⁴ A Framework for OECD Relations with Non-Members [C(2005)158/FINAL] 06-Dec-2005.

мире, позитивное влияние на основные тенденции мирового развития через включение развивающихся стран в процесс разработки политики при сохранении высоких стандартов ее эффективности и качества.

Глобальное взаимодействие позволяет ОЭСР выйти за пределы программ, реализуемых в рамках деятельности различных комитетов и превратиться в своеобразный узел, ключевое звено «системы знаний» в области выработки и координации политики, основанной на широких международных экспертных сетях, формирующихся на уровне Рабочих групп профильных комитетов и Глобальных Форумов.

Основные направления глобального взаимодействия ОЭСР на ближайшую перспективу (2007—2008 гг.)

В условиях отсутствия на данный момент единой общеорганизационной стратегии глобального взаимодействия можно ожидать, что такое взаимодействие в ближайшей перспективе будет осуществляться преимущественно на основе стратегий, выработанных комитетами, но с учетом необходимой связанности и гибкости в соответствии со следующими **общими положениями**:

- связанность и гибкость не могут быть навязаны сверху и не могут быть следствием спонтанных индивидуальных действий на более низком уровне; они требуют прагматичного подхода и могут быть достигнуты в том числе в результате сотрудничества с другими международными организациями;

- Совет может играть в этом процессе лидирующую роль, задавая общее направление и определяя общие приоритеты для сотрудничества директоров, комитетов и профильных подразделений в соответствии с их мандатами;

- Стратегические цели и приоритеты глобального взаимодействия, выносимые на рассмотрение Совета Комитетом по сотрудничеству со странами, не являющимися членами ОЭСР, рассматриваются в контексте Статьи 12 Конвенции и не предполагают принятия Советом решения о будущем членстве (Статья 16)⁵.

К числу стратегических принципов (*Strategic Framework*) глобального взаимодействия относятся:

Содействие гармоничному функционированию глобальной экономики

- через всеобщую взаимосвязь политических решений, принимаемых на различных уровнях;

- путем включения новых глобальных акторов, в том числе не являющихся членами ОЭСР, в работу Организации;

- путем снижения рисков международной напряженности и предотвращения конфликтов через сравнительные исследования и политический диалог.

Стратегические принципы должны:

- отражать последовательную стратегию взаимодействия со странами-не-членами;

- прояснять и раскрывать направления глобального взаимодействия ОЭСР;

- содействовать партнерству с другими международными и региональными организациями;

- усиливать международную координацию и сотрудничество.

Содействие всеобщему процветанию

- через содействие интеграции стран, не входящих в ОЭСР, в глобальную экономику;

- через максимальное использование сравнительных преимуществ ОЭСР;

- через повышение экономических перспектив и стандартов жизни в странах, не являющихся членами ОЭСР, с учетом их желания и возможностей сотрудничать/получать выгоду от политического диалога и деятельности.

Содействие распространению знаний для улучшения государственной политики

- через изучение опыта стран-не-членов для решения новых проблем и ответа на новые вызовы, связанные с миссией ОЭСР;

- через выявление и распространение лучшего опыта реформ, связанных с миссией ОЭСР, в странах-не-членах.

В соответствии с Принципами были выработаны основные рекомендации по обеспечению глобального взаимодействия на 2007—2008 гг. для работы Комитетов по трем главным инструментам: региональным программам (*Regional Approaches*), страновым программам (*Country Programmes*), Глобальным Форумам (*Global Forums*). При выборе конкретных инструментов Комитеты должны руководствоваться соображениями наибольшей эффективности, потенциальных возможностей для развития партнерства, возможностями сотрудничества стран-не-членов с ОЭСР, а также учиты-

⁵ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, PARIS 14th December 1960 (http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html).

вать цели, зафиксированные в Декларации Тысячелетия ООН.

Региональные подходы

В течение многих лет ОЭСР использовала региональные подходы для сотрудничества со странами-не-членами. Однако если раньше в центре внимания ОЭСР были преимущественно европейские страны с переходной экономикой, то теперь ОЭСР уделяет большее внимание странам Юго-Восточной Азии, Латинской Америки и Ближнего Востока. До настоящего времени страны Тихоокеанского региона были недостаточно вовлечены в работу ОЭСР, за исключением несистемного участия в Рабочих группах комитетов и Глобальных Форумах.

Опыт показал, что региональные подходы оказываются более эффективными, если реализуются в рамках существующих региональных инициатив (например, «Программа по Ближнему Востоку и Северной Африке (MENA)», «Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы», «Балтийская региональная программа») или направлены на достижение специфических региональных целей (например, на разработку мер по защите окружающей среды для Центральной и Восточной Европы, организацию региональных круглых столов по корпоративному управлению и т.д.). Региональные подходы ОЭСР могут придать дополнительную динамику существующим региональным инициативам в случае активного взаимодействия с региональными банками развития или с региональными международными организациями (например, ASEAN).

Комитетам и директоратам ОЭСР было рекомендовано в начале 2006 г. сформировать целостную программу сотрудничества со странами европейского, кавказского, центрально-азиатского регионов, которая должна быть по возможности реализована в партнерстве с институтами ЕС, другими международными и региональными организациями.

Особое внимание в ближайшей перспективе должно быть также уделено:

- азиатскому региону и сотрудничеству с такими международными институтами, как ASEAN, АПЕС, Азиатский банк развития;
- сотрудничеству с Межамериканским банком развития и такими региональными институтами, как Экономическая комиссия по Латинской Америке и Карибскому региону при ООН

(UN-ECLAC), учитывая растущее влияние Аргентины, Чили и Бразилии;

- поддержке Инициативы по управлению и инвестициям для развития (*Initiative on Governance and Investment for Development*), реализуемой в рамках Программы по Ближнему Востоку и Северной Африке (MENA);
- сотрудничеству в рамках Нового партнерства по развитию Африки (*The New Partnership for Africa's Development – NEPAD*) по реализации Целей Тысячелетия для Развития и проведению реформ в африканских странах, направленных, прежде всего, на снижение бедности и динамичное развитие частного сектора; содействию реализации плана мер, выработанных совместно донорами и африканскими странами в рамках Форума африканского партнерства (*African Partnership Forum*), а также взаимодействию с другими региональными африканскими организациями.

Программы сотрудничества с отдельными странами

Специальные программы сотрудничества разработаны ОЭСР для России, Китая, Бразилии и Индии.

Что касается России, то приоритетное внимание в ближайшей перспективе предполагается уделить вопросам, отраженным в недавно подготовленном совместно с российскими властями «Обзоре реформы регулирования» (*“Regulatory Reform Review”*), в том числе: повышению эффективности управления государственного и частного сектора, развитию рыночной экономики, совершенствованию законодательной системы.

Кроме того, можно ожидать, что в 2007—2008 гг. будет продолжена работа по приоритетным направлениям, вошедшим в программу сотрудничества России и ОЭСР на 2005—2006 гг., в том числе: экономической, торговой и инвестиционной политике; международному сотрудничеству в сфере налогообложения; антикоррупционной политике; образовательной, научной и инновационной политике; социальной и миграционной политике; корпоративному управлению и управлению институтами государственного сектора; защите окружающей среды; политике в области страхования и реформированию пенсионной системы⁶.

Продолжая традиции успешного десятилетнего сотрудничества с Китаем, ОЭСР в бли-

⁶ О программе сотрудничества России и ОЭСР на 2005—2006 гг. см.: Новости ОЭСР: образование, наука, новая экономика. 2005. № 6(13) (http://www.oecdcentre.hse.ru/material/bulletin/OECD_6_2005.pdf).

жайшие два года планирует уделить внимание следующим направлениям работы: экономическому мониторингу, обзору экологической политики, реформе регулирования, созданию благоприятного инвестиционного климата, развитию частного сектора, человеческих ресурсов и социальной политике.

Сотрудничество ОЭСР с Бразилией пока достаточно ограничено и в ближайшие два года ОЭСР планирует его расширить, в том числе в сфере образования, занятости, защиты окружающей среды, социальной политики и здравоохранения.

Сотрудничество с Индией, одной из наиболее значимых и динамично развивающихся экономик, представляет все больший интерес для многих комитетов ОЭСР, которые должны в ближайшее время подготовить целостную программу взаимодействия с Индией по различным направлениям, в том числе по подготовке «Экономического обзора» («*Economic Survey*»).

Глобальные Форумы

Глобальные Форумы (по сельскому хозяйству, конкуренции, образованию, управлению, международным инвестициям, экономике знаний, устойчивому развитию, международному налогообложению и торговле) являются платформой для обмена опытом и политического диалога по ряду вопросов, решение которых требует активного сотрудничества со странами-не-членами. Глобальные Форумы призваны обеспечить междисциплинарный и горизонтальный характер работы различных комитетов ОЭСР, а также партнерство с другими международными организациями.

В последнее время был подготовлен ряд обзоров эффективности Глобальных Форумов как инструмента международного сотрудничества, в которых были отмечены как их преимущества, так и недостатки, в том числе: необходимость более определенной миссии и более четкой повестки дня, усиления их роли по созданию стабильных экспертных сетей, а также более тесных связей и координации между форумами, региональными подходами и странами-участниками программами. В связи с этим на ближайшую перспективу комитетам рекомендовано, в частности, привести численность и тематику форумов в большее соответствие с деятельностью комитетов; более четко сформулировать миссию форумов и утвердить ее на уровне комитетов; разработать долгосрочные программы работы и более внимательный подход к определению стран-участниц форумов; выработать до конца 2006 г. общий подход к оценке результатов и эффективности деятельности форумов, начиная с Глобального Форума по образованию; а также организовать новый Глобальный Форум, который будет способствовать выработке четкого и целостного подхода в отношениях со странами-не-членами и горизонтальной работе различных комитетов и директоров в соответствии со стратегией расширения ОЭСР.

Выработке целостной стратегии глобального взаимодействия ОЭСР будет способствовать начатая в 2005 г. работа специальной Рабочей группы по оценке влияния будущего расширения на управление ОЭСР (*Working Group on the Implications of Future Enlargement on OECD Governance, WREG*).