

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Левашенко А.Д., Ермохин И.С.

**Разработка предложений по интеграции стандартов и
лучших практик ОЭСР в приоритетные проекты
Правительства РФ**

Москва 2018

Аннотация. В работе представлено исследование стандартов ОЭСР и лучших практик стран-членов ОЭСР по отдельным социальным, экономическим, экологическим и иным вопросам, сформированы предложения для России по совершенствованию национального законодательства, восполнению пробелов государственных программ, по развитию международного сотрудничества по приоритетным направлениям, а также для решения задач, поставленных в рамках приоритетных проектов.

Ключевые слова: ОЭСР, реформа контрольной и надзорной деятельности, ипотека и арендное жилье, ЖКХ, городская среда, международная кооперация и экспорт, МСП, моногорода, безопасные и качественные дороги, здравоохранение, экология.

Левашенко А.Д. руководитель Центра Россия-ОЭСР Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ермохин И.С. младший научный сотрудник Центра Россия-ОЭСР Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017

Оглавление

1 Введение	4
2 Место и роль стандартов ОЭСР в современном мире	5
3 Реформа контрольной и надзорной деятельности	7
4 Ипотека и арендное жилье	9
5 ЖКХ	10
6 Городская среда	12
7 Международная кооперация и экспорт	13
8 Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	15
9 Моногорода	17
10 Безопасные и качественные дороги	19
11 Здравоохранение	22
12 Цифровая экономика	23
13 Экология	25
14 Выявленные системные проблемы внедрения стандартов и лучших практик ОЭСР для проведения структурных реформ в России	27
15 Заключение	31

1 Введение

В июле 2016 г. в соответствии с Указом Президента РФ №357 был образован Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Правительству РФ было поручено разработать положение об организации проектной деятельности, в октябре 2016 г. было принято постановление Правительства №1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Переход к проектной системе управления обусловлен необходимостью улучшения межведомственного взаимодействия, повышения эффективности расходования государственных средств и качества государственного управления. В перечень основных направлений стратегического развития до 2018 года и до 2025 года вошли: здравоохранение, образование, ипотека и арендное жилье, ЖКХ и городская среда, международная кооперация и экспорт, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, реформа контрольной и надзорной деятельности, безопасные и качественные дороги, моногорода, экология, цифровая экономика.

В соответствии с поручением первого вице-премьера И.И. Шувалова все приоритетные проекты должны проходить экспертизу на соответствие стандартам и наилучшим практикам Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР, Организация).

Авторами был проведен анализ паспортов приоритетного проекта, национального законодательства РФ, наднационального законодательства ЕАЭС, международных соглашений, в которых участвует Россия. Мероприятия, реализация которых предусмотрена приоритетными проектами, были проанализированы на соответствие стандартам ОЭСР и наилучшим практикам Организации.

Понятие стандарт ОЭСР используется в соответствии со ст.5 Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития от 14.12.1960 г. и включает в себя рекомендации, решения, иные соглашения, в которые вступила ОЭСР со странами-членами, странами-нечленами и международными организациями.

2 Место и роль стандартов ОЭСР в современном мире

ОЭСР была основана посредством подписания 14 декабря 1960 года Конвенции об учреждении. Сегодня Организация включает в себя 35 государств-членов, кроме того, Европейская Комиссия также принимает участие в работе ОЭСР, соответствующее право предоставлено ей в соответствии с Протоколом №1 к Конвенции. ОЭСР сегодня является одной из самых активных стандартоустанавливающих организаций в мире.

Организации, которые разрабатывают стандарты международного регулирования, принято называть стандартоустанавливающими организациями (standard-setting bodies). При этом существует две трактовки данного словосочетания. Узкая трактовка понятия стандартоустанавливающей организации предполагает, что к таким организациям относят только те, которые устанавливают требования к качеству осуществления деятельности, товару, услуге и др. Яркими примерами таких стандартоустанавливающих организаций являются Международная организация по стандартизации (ИСО), Всемирная организация охраны здоровья животных (МЭБ), Комиссия Кодекса Алиментариус и др.

В то же время, к стандартоустанавливающей организации могут относиться и другие организации, чьи международные стандарты направлены на формирование государственной политики. Международный валютный фонд ведет открытый список международных организаций, которые по мнению МВФ являются стандартоустанавливающими. К таким организациям относятся, в частности, ОЭСР, ФАТФ, Всемирный банк и другие международные организации. В защиту позиции, что ОЭСР является стандартоустанавливающей организацией, выступает и научная литература. В разное время С.Ботзем в отношении международного финансового регулирования, Хантер-Уэйд, говоря о международном регулировании цифрового пространства, М.Бернетт, исследуя международное налоговое регулирование, называли ОЭСР в качестве стандартоустанавливающей международной организацией.

Говоря о «стандарте ОЭСР» или «стандарте международной организации» следует признать, что несмотря на то, что данные словосочетания используются часто в научно-исследовательской литературе, своего официального определения

они не получили. Надо отметить, что формулировку «стандарт организации» использует не только ОЭСР, но и все другие международные организации. Исследование документов международных организаций показывает, что к стандартам организации относят разрабатываемые акты в рамках международных организаций, как мягкие, так и юридически обязательные.

Научная и юридическая литература также обращается к стандартам ОЭСР, имея в виду формально принятые с участием ОЭСР акты организации или международные акты. Так, например, Уолтер Багет в статье «Создание культуры безопасности: стандарты ОЭСР по обеспечению безопасности систем для внутренних аудиторов» относит к стандартам ОЭСР руководства, в частности Руководство по безопасности информационных систем 2002 г. Стоит отметить, что само руководство является частью одноименной рекомендации ОЭСР. Другой автор – Карл Пачини в своей статье об усилиях ЕС и ОЭСР в борьбе с коррупцией, обращаясь к стандартам ОЭСР, имеет в виду положения Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятой ОЭСР 21 ноября 1997 года.

Таким образом, к стандартам ОЭСР относятся:

- Решения и рекомендации, принятые Советом ОЭСР.
- Международные соглашения, принятые государствами-членами при содействии ОЭСР. К ним могут относиться как юридически обязательные документы, так и акты мягкого права.

ОЭСР с момента своего создания играла активную роль в формировании международных стандартов регулирования. Отмечалось, что в послевоенное время ОЭСР стала единственной площадкой, которая при участии США и Канады, была способна стать форумом для обсуждения вопросов мирового стабильного экономического роста.

За время своего существования ОЭСР стала активной участницей создания мягких норм международного права (soft law) и юридически обязательных актов (hard law). Эти документы организации касались вопросов развития инвестиционного климата и финансовых рынков, охраны окружающей среды, повышения экспортной конкурентоспособности, развития городской среды и др.

При этом, стоит отметить, что, как правило, документы организации носят мягкий характер.

Следует признать, что ОЭСР является международно признанной стандартоустанавливающей организацией. Стандарты Организации внедряются не только странами-членами, но и странами, которые не входят в Организацию. Объясняется это тем, что стандарты ОЭСР доказали свою эффективность и применимость в странах с различной экономической ситуацией и различными историческими предпосылками. За более чем 50 лет своего существования ОЭСР разработала стандарты по множеству направлений государственной политики, в том числе по вопросам инвестиционной политики, регулирования финансовых рынков, городского развития, развития предпринимательства и др. Часть из существующих стандартов ОЭСР уже сегодня внедряются в России, иные же возможно внедрить в рамках реализации приоритетных проектов. Далее сформулированы соответствующие предложения по внедрению стандартов ОЭСР.

Авторами был проведен анализ существующих направлений приоритетных проектов в сфере экономического развития на соответствие стандартам ОЭСР и наилучшим практикам. Анализ каждого направления состоит из стандартов и наилучших практик ОЭСР, в рамках которых рассматриваются существующие мероприятия приоритетного проекта, соответствующее национальное законодательство, иностранный опыт внедрения соответствующего стандарта ОЭСР и наилучших практик, предложения по имплементации стандарта ОЭСР и наилучших практик в национальное законодательство. В конце каждого направления представлена оценка эффектов от реализации стандартов ОЭСР в рамках приоритетных проектов.

3 Реформа контрольной и надзорной деятельности

Контрольно-надзорная деятельность является частью работы ОЭСР по регуляторной политике. Регуляторная политика является основной частью работы ОЭСР, затрагивая аспекты во всех секторах экономики и влияя на повседневную жизнь бизнеса и граждан. Важно, чтобы правительства обеспечивали эффективность того, что они делают в экономической и социальной сферах. Используя различные

инструменты регулирования, правительства вмешиваются в экономику для выполнения поставленных задач.

ОЭСР выделяет 11 ключевых принципов в своем отчете «Принципы ОЭСР в сфере регуляторной политики: регулятивное правоприменение и проверки» 2014 г., на которые следует опираться при проведении реформ контрольно-надзорной деятельности для того, чтобы она была наиболее эффективна. Принципы были составлены ОЭСР на основе лучшего опыта стран, проводивших реформы контрольно-надзорной деятельности. Рассмотрим подробнее соответствие приоритетного проекта данным стандартам ОЭСР.

Первый пункт приоритетной программы «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности» соответствует 3 принципу отчета ОЭСР о правоприменении и проверках – «Риск-ориентированность и пропорциональность».

Данный принцип основан на том, что правоприменительная деятельность должна основываться на фактах, быть риск-ориентированной, пропорциональной и отвечать принципу ответственного регулирования.

Следующим рассматриваемым пунктом приоритетной программы является «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований». Он заключается в том, что необходимо оптимизировать количество осуществляемых проверок и ликвидировать дублирующие мероприятия контроля.

В соответствии со стандартами ОЭСР правоприменительная деятельность должна быть прозрачной, профессиональной и ориентированной на результат, что соответствует 6 (Координация и консолидация), 7 (Транспарантное управление) и 11 (Профессионализм) принципам Отчета. Принцип координации и консолидации направлен на меньшее число дублирований требований, улучшение использования ресурсов, снижение барьеров и максимизацию эффективности.

Пункт приоритетной программы №4 «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» предполагает снижение количества проверок, в том числе за счет механизмов самообследования, которые подразумевают минимизацию государственного участия. Таким образом, необходим поиск альтернативных способов осуществления контрольной деятельности.

Данному стандарту отвечает принцип 2 (Избирательность) Отчета ОЭСР, который заключается в том, что не весь процесс правоприменительной деятельности должно контролировать государство. Оно не может быть везде и следить за всем, так что, где это возможно и более эффективно, контроль за соблюдением законов должно выполнять само общество и частный сектор.

Приоритетный проект заявляет в качестве одной из целей - внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности, и предполагает реализацию этой цели посредством, прежде всего, работы со служащими и потенциальными служащими контрольно-надзорных органов. В свою очередь, ОЭСР подчёркивает приоритетность повышения уровня этики и выполнения этических норм госслужащими для предупреждения коррупции и обеспечения надлежащего качества государственной службы.

4 Ипотека и арендное жилье

Приоритетный проект «Ипотека и арендное жилье» направлен на стимулирование развития жилищного строительства и рынка арендного жилья путем обеспечения ввода жилья, выдачи ипотечных кредитов, совершенствования законодательства, связанного с развитием рынка арендного жилья и освоения территорий.

Если выделять стандарты ОЭСР для Приоритетного проекта «Ипотека и арендное жилье», то получится следующее. Стандарт по оптимизации открытых пространств позволит сделать экономически обоснованный выбор между застройкой территории или ее благоустройством. Создание специального регулирования по электронным аукционам позволит пресекать нарушения на торгах – сговора, нарушения коммерческой тайны, актов коррупции. Учет потребности жителей в комфортной городской среде и обеспечение их активного участия в городских проектах повысит спрос на жилье, соответствующее передовым стандартам проектирования и дизайна, что позволит более активно развиваться рынку строительства. Кроме того, это будет стимулировать конкуренцию на рынке недвижимости, использование новейших решений и разработок, что повысит конкурентоспособность рынка жилья в РФ.

Стоит отметить, что эффективность реализации данного приоритетного проекта во многом зависит от эффективности работы АИЖК. Повышение качества корпоративного управления является популярной практикой в странах ОЭСР. Основным инструментом ОЭСР, разработанным в 1999 г., стали Принципы корпоративного управления ОЭСР. Его эффективность признана странами и международными организациями: Форумом финансовой стабильности, Всемирным банком, МВФ и др. Для государственных компаний ОЭСР дополнительно к Принципам разработала Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях 2015 г. В России Принципы корпоративного управления ОЭСР легли в основу Кодекса корпоративного поведения 2002 г. и Кодекса корпоративного управления 2014 г., а также были использованы при реформе корпоративного законодательства. Кроме того, в настоящее время Кодекс корпоративного управления внедрен в 13 публичных госкомпаниях.

Внедрение Руководящих принципов корпоративного управления ОЭСР в АИЖК повысит эффективность и прозрачность работы компании.

5 ЖКХ

ОЭСР рассматривает аспекты обеспечения качества жилищно-коммунальных услуг в рамках вопросов по улучшению качества жилищных условий населения, развития конкуренции, государственно-частного партнерства, стимулирования инвестиций, в том числе частных инвестиций, в сферу ЖКХ, в рамках вопросов обеспечения энергоэффективности зданий, использования источников альтернативной и возобновляемой энергии, а также информатизации и использования новых технологий. Кроме того, ОЭСР проводит работу по регулированию проблем в отдельных секторах коммунальных услуг: электроэнергетика, теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение и др.

ОЭСР разрабатывает стандарты на основе лучших мировых практик в отношении повышения качества жизни населения путем улучшения жилищных условий и коммунальных услуг, привлечения инвестиций, повышения

эффективности расходования государственных финансовых средств и природных ресурсов, в частности в сфере ЖКХ.

Путем применения правовых инструментов, рекомендаций, стандартов, а также онлайн-инструмента в рамках Приоритетного проекта «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг» государство сможет, с одной стороны, удовлетворить основные потребности граждан в качественном коммунальном обслуживании, в достойных жилищных условиях, с другой стороны, привлечь дополнительный доход, финансирование и получить экономическую выгоду.

Применение показателей ОЭСР по оценке качества жилищных условий, а также инструмента «Индекс лучшей жизни», позволит провести аналитический анализ качества жилищных условий граждан, а также установить уровень удовлетворенности населения жилищными условиями. Результаты анализа позволят реформировать государственную политику наиболее эффективным способом, с учетом потребностей населения, предотвращая лишние расходы.

ОЭСР осознает, что страны могут испытывать дефицит инфраструктуры, который является препятствием на пути к удовлетворению потребностей населения, развития предпринимательства, защиты экологии. ОЭСР на основе лучших международных практик стремится помочь справиться с проблемой растущего спроса и старения материальных активов, а также нехватки финансирования, потребности в инновационных технологиях в жилищно-коммунальном секторе. Потребности в инвестициях в инфраструктуру – коммунальные услуги, телекоммуникации, энергетику, транспорт, водоснабжение – оцениваются на уровне свыше 1,800 миллиардов долларов в год. Поэтому на основе стандартов ОЭСР возможно привлечение государственно-частного партнерства, а также создание необходимого инвестиционного климата для стимулирования дополнительных средств в инфраструктуру ЖКХ.

Стандарты ОЭСР по эффективному использованию информационно-коммуникационных технологий помогут принять меры по повышению энергетической эффективности, рациональному использованию дефицитных ресурсов, решить экологические проблемы. Рациональное пользование ресурсами предотвращает затраты из государственного бюджета на восстановление источников естественных ресурсов. Использование энергоэффективных технологий

стимулирует рынок, где происходит оборот экологических товаров и услуг, в том числе нанотехнологий и информационных технологий. В результате появляются новые поставщики товаров и услуг, что способствует развитию МСП, появлению новых рабочих мест, привлечению доходов в государственный бюджет.

В заключение стоит отметить, что сегодня в РФ принято решение отойти от понятия жилья «эконом-класса» и сформировать новое представление о стандартах жилья. С учетом, что данный приоритетный проект имеет прямую связь с Государственной программой РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», следует обратить внимание регуляторов на понимание «стандартного» жилья в ОЭСР.

6 Городская среда

В Декларации ОЭСР по экологической политике 1974 г. устанавливается, что защита и прогрессивное улучшение качества окружающей среды является стратегической задачей стран ОЭСР, а также, что должно уделяться больше внимания улучшению среды, связанной с развитием человеческого капитала – городской среды. Благоустроенная комфортная городская среда понимается ОЭСР не только как фактор привлекательности, но и конкурентоспособности города и его потенциала к дальнейшему экономическому росту и устойчивому развитию.

ОЭСР были разработаны базовые принципы реализации городской политики: привлечение общественности, участие частного сектора, постоянное улучшение качества городской среды, обеспечение пешеходной мобильности и т.д. В развитых странах рост населения сопровождается повышением уровня урбанизации, а мигрирующие слои отдадут предпочтение более устойчивым и комфортным городам: в странах ОЭСР население метрополий выросло на 12,4% с 2000 по 2014 г.

Представленные стандарты соответствуют мероприятиям в рамках Приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» и содержат лучшие практики стран ОЭСР по их воплощению. Так, рациональное использование открытых городских пространств позволяет сделать экономически обоснованный выбор по их наполнению. Вовлечение общественности позволит обеспечить соответствие результатов реализуемых мероприятий ожиданиям конечных

потребителей – горожан, а участие частного капитала – снизит государственные расходы. Стандарт для умного города позволит благополучным и экономически развитым городам внедрить новейшие информационные системы для функционирования городской среды. Например, в среднем, безрезультатно теряется около 70% водных ресурсов. Так как в Латиноамериканском и Карибском регионе высок уровень урбанизации и достаточно развиты ИКТ, в Коста-Рике стала возможной реализация проекта «умных» банковских карт, позволяющая пользоваться ими дистанционно и объединившая для этих целей большинство крупных банков. Использование индикаторов устойчивости города позволит осуществлять комплексный мониторинг состояния городской среды, социума, экономики, демографии, инноваций, управления и т.д. и своевременно выявить и устранить риски для устойчивого роста города, например, снижает смертность в чрезвычайных ситуациях, что подтверждается опытом Кобе и Фукусимы, где оперативная эвакуация и оповещение снизили количество человеческих жертв. В результате, качественная городская среда улучшит показатели развития города, что положительно отразится на его рейтингах и конкурентоспособности.

7 Международная кооперация и экспорт

ОЭСР является ведущей международной организацией, которая разрабатывает стандарты в отношении экспортного финансирования, совершенствования мер информационной и промоутерской поддержки, упрощения процедур торговли, развития электронной коммерции. Стандарты ОЭСР могут быть использованы в рамках приоритетного проекта «Системные меры развития международной кооперации и экспорта».

Внедрение стандартов ОЭСР в приоритетный проект приведет к положительным экономическим эффектам. Соблюдение положений Договоренности ОЭСР позволит минимизировать риски возникновения споров в рамках ОРС ВТО. Участники ДОЭК имеют возможность влиять на международные правила государственной поддержки экспорта и определять основные тенденции в данной сфере: определять исключения из базовой системы ставок CIRRs, инициировать проведение специальных консультаций по вопросам применения

положений ДОЭК, проводить регулярный обзор Договоренности, влиять на порядок определения минимальной процентной ставки и др.

Декларация по международным инвестициям и многонациональным предприятиям 1976 г. позволяет получить исчерпывающую информацию о требованиях законодательства при осуществлении предпринимателями своей деятельности, дает возможность странам выявлять конфликтные требования стран к компаниям и устранять их в соответствии с международными стандартами. Таким образом, страны-участники Декларации получают инструмент воздействия на национальное законодательство. В соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 8 августа 2017 г. в настоящее время прорабатывается вопрос присоединения России к Декларации, Минэкономразвития принято решение о необходимости разработки «дорожной карты» по присоединению России к Декларации.

Чтобы сохранить присутствие на рынках этих стран России необходимо повышать экологическую безопасность экспортируемой продукции. Продвижение зеленых товаров (в частности сельскохозяйственных товаров из России) может быть востребовано на рынке Китая. Результатом внедрения экспертизы экологического и социального воздействия экспортных проектов должно стать:

- расширение возможностей софинансирования проектов совместно с ЭКА стран-членов ОЭСР;
- снижение рисков при финансировании экспорта и инвестиций от предпринимательских и политических рисков (спор между бельгийской компанией, осуществляющей строительный проект в России, и Greenpeace, рассмотренный национальным контактным центром (NCP) в Бельгии: достаточность экологической экспертизы подтверждается экспертизой, проведенной ЭКА Бельгии при предоставлении экспортного финансирования);
- создание возможностей для российских экспортеров привлекать контрагентов из стран ОЭСР. Сегодня страны ЕС и США формируют требования к предпринимателям - поиск контрагентов в третьих странах, которые соответствуют стандартам ответственного ведения бизнеса.

Плюсами использования Индикаторов для проведения внутренней оценки станут положительная оценка при проведении страновых обзоров ВТО, а также

возможность сравнить результаты деятельности в области упрощения процедур торговли по отдельным индикаторам и получить рекомендации по улучшению национального законодательства.

По экспертным оценкам ОЭСР, 1 обязательство по транспарентности (опубликование нормативно-правовых актов и их проектов, предоставление возможности направления комментариев в отношении них, перевод документов на иностранные языки), включенное в текст регионального торгового соглашения, обеспечивает рост торговли более чем на 1% (Iza Lejárraga, Ben Shepherd // Quantitative Evidence on Transparency in Regional Trade Agreements, 2013, n.d.). С учетом того, что в среднем современные региональные торговые соглашения содержат около 10 обязательств по транспарентности, это может привести к увеличению межрегиональной торговли на 15%. Риском неиспользования стандартов ОЭСР в РТС является невключенность России в создание системы РТС, обеспечивающих «глубокое» вскрытие новых рынков за счет устранения регуляторных барьеров.

Базу данных TiVA следует использовать для определения возможности встраивания российских экспортеров в существующие цепочки добавленной стоимости, для выявления приоритетных свободных ниш для российского экспорта.

Неучастие России в системе признания данных результатов неклинических лабораторных исследований ведет к финансовым издержкам для российских экспортеров на проведение испытаний химической продукции в странах-членах MAD (система экономит правительствам и производителям химической продукции около 150 млн. евро ежегодно).

8 Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы

ОЭСР занимается разработкой стандартов для развития МСП с середины прошлого века. В настоящее время в рамках Организации было разработано не так много формальных инструментов в сфере развития малого и среднего предпринимательства: Стамбульская декларация по инновационному развитию и международной конкурентоспособности МСП 2000 г. и Болонская хартия по регулированию МСП 2004 г. Вместе с этим, ОЭСР активно взаимодействует с

другими международными организациями, в первую очередь с ЕС, для развития политик в сфере малого и среднего предпринимательства. Так, в рамках сотрудничества ЕС и ОЭСР ведется разработка политик для развития женского предпринимательства, молодежного предпринимательства. Кроме того, ОЭСР сотрудничает с Большой двадцаткой по внедрению стандартов Организации. В 2015 г. организации выпустили Принципы ОЭСР/G20 по финансированию МСП.

Стоит признать, что ОЭСР сегодня единственная организация, которая на системной основе разрабатывает политики для развития МСП. Раз в год ОЭСР выпускает табло «Финансирование малого и среднего бизнеса и предпринимательства», в котором анализирует практики стран по развитию предпринимательства. Также ОЭСР ведет статистику по развитию МСП в странах ОЭСР и странах-нечленах, благодаря которой можно идентифицировать узкие места существующего регулирования.

Внедрение стандартов ОЭСР в рамках приоритетного проекта направлено на повышение эффективности государственных расходов для развития МСП. ОЭСР в своих отчетах отмечает ведущую роль МСП в устойчивом развитии и росте экономик. Стоит отметить, что 95% компаний в странах ОЭСР это именно малые и средние предприятия.

Представляется, что механизмы по развитию доступа к традиционному финансированию, механизмы развития нетрадиционных способов финансирования, развитие кредитования, обеспеченного активами, в том числе и нематериальными. Данные меры позволяют повысить вовлечение новых людей в предпринимательскую деятельность: в настоящее время, динамика появления новых предпринимателей в России составляет 2,4%, в то время как в странах, которые внедрили вышеупомянутые меры, прирост новых предпринимателей составляет 8,5%.

Внедрение стандартов ОЭСР в сфере предпринимательства позволяет развиваться банковской системе страны, снизить стоимость кредитования за счет обеспечения активами, развития секьюритизации. В настоящее время 84% всех инвестиций, которые делают МСП, черпаются из внутренних источников – сбережений предпринимателей. Вместе с тем, в странах ОЭСР, где предложенные стандарты находятся на более высоком уровне внедрения, такой показатель

находится на уровне 60%. Также следует обратить внимание на необходимость развития технологий FinTech, которые снижают риски выдачи кредитов неблагонадежным заемщикам. В США и Канаде с помощью технологий FinTech уже выдаются кредиты, с 2007 по 2015 г. были выданы кредиты 40 тысячам МСП.

Стоит отметить, что развитие женского предпринимательства – одно из актуальных направлений для развития регуляторной политики в странах ОЭСР. Предложенные меры направлены на повышение знаний о способах ведения предпринимательской деятельности, так как по данным опроса ОЭСР, 51% женщин не начинает бизнес именно из-за незнания о порядке ведения бизнеса. По оценке АНО «НИСИПП» на основе данных СПАРК управленческие расходы компаний, управляемые женщинами, ниже расходов компаний, в которых управляют мужчины (малые предприятия - женщины 15 млн. руб., мужчины 18,2 млн. руб.).

Надо также отметить, что уровень транспарентности регулирования предпринимательской деятельности является одним из ключевых индикаторов Индекса регулирования торговли услугами ОЭСР. Этот Индекс используется правительствами стран для оценки возможности заключения региональных торговых соглашений. Так, например, в настоящее время Сингапур оценивает уровень либерализованности рынка торговли услуг ЕАЭС с помощью данного инструмента.

Таким образом, внедрение стандартов ОЭСР в сфере развития МСП позволяет развивать систему банковского кредитования предпринимателей в стране, улучшить качество расходования бюджета на обучающие мероприятия, а также повысить общий уровень конкурентноспособности российской экономики.

9 Моногорода

Практика ОЭСР содержит базовые стандарты, необходимые для управления как любым городом (открытое правительство, поддержка инициатив «снизу», привлечение населения к добровольному финансовому участию, стратегическое планирование развитием города), так и специфические, актуальные для небольших и монопрофильных городов (меры диверсификации экономики, удачные практики поддержки МСП, практики партнерства публичных органов, представителей

бизнеса, науки и общественности, умная специализация и т.д.). Изучение данных стандартов (их содержания, выражения в законодательстве и практики применения) позволяет представителям государственной и муниципальной власти адаптировать ведущие стандарты к специфике и потребностям конкретного моногорода.

Таким образом, был выделен ряд предложений на основе стандартов и практик ОЭСР, реализация которых будет способствовать стабилизации и устойчивому росту моногородов. Индивидуальный подход к решению проблем моногорода позволит для схожих городов подобрать наиболее эффективные механизмы управления и снижения рисков монопрофильности, что обеспечит нормальный экономический рост моногородов. Использование стратегии «умной специализации» для определения приоритетов развития моногородов и предложенного алгоритма ее разработки позволит максимально точно определить «точки роста» моногорода. Например, в Аликанте (Испания) в качестве точки роста были выявлены инициативы сообщества гитаристов по продвижению популярности игры на гитаре и привлечению туристов. Это обеспечит снижение его зависимости от деятельности градообразующего предприятия и повысит его конкурентоспособность по сравнению с другими городами. Использование стандартов для улиц на основании опыта стран ОЭСР, повышение пешеходности моногородов и вовлечение общественности повысит качество городской среды и положительно скажется на культурной, социальной и экономической жизни города. Использование стандартов для школ нового типа обеспечит их безопасность, устойчивость к катаклизмам и экологичность. Дополнительной мерой будет являться либерализация режима ЗАТО для иностранных инвесторов для привлечения новых субъектов предпринимательства. В результате, через преимущественно экономические инструменты, имплементируемые через механизмы мягкого права снизятся риски неисполнения задач Приоритетного проекта и ухудшения ситуации в моногородах.

10 Безопасные и качественные дороги

ОЭСР разрабатывает стандарты в области транспортной политики с 1953 г., с момента создания Конференции европейских министров по транспорту. В соответствии с учредительным Протоколом Конференции, Секретариат ОЭСР выступал административным органом для Конференции. В 2006 г. Конференция была преобразована в Международный транспортный форум (МТФ), ОЭСР сохранила за собой функции администратора форума и интегрирована с МТФ. В настоящее время в МТФ входит 59 стран, в том числе и Россия. Деятельность МТФ направлена на то, чтобы помочь странам гармонизировать транспортную политику, способствовать экономическому росту, охране окружающей среды, социальной интеграции и сохранению жизни, и благополучию человека.

МТФ и ОЭСР проводят совместные программы исследований и организуют ежегодные саммиты для обсуждения стратегии развития транспорта в странах. Таким образом, в данном разделе были представлены стандарты, выявленные как в рамках отдельных документов ОЭСР, так и документов, подготовленных совместно с МТФ.

Основными задачами деятельности ОЭСР в сфере организации безопасности дорожного движения являются:

1. создание обзоров и проведение анализа политик государств для стимулирования развития безопасной системы дорожного движения на различных уровнях юрисдикции;
2. оценка эффектов от реализации мер по безопасности дорожного движения;
3. выявление правовых, технических, административных, организационных препятствий реализации мер по безопасности дорожного движения;
4. организация и разработка рекомендаций для лиц, определяющих политику по безопасности дорожного движения.

В 2016 г. МТФ был подготовлен доклад-концепция «Безопасная Система» (Safe System). В докладе отмечается, что безопасная система направлена на предотвращение серьезных последствий аварий на дорогах. Традиционный подход основан на проведении анализа уже произошедших аварий, Безопасная Система, наоборот, признает возможность возникновения аварий, однако направлена на

оценку рисков, которые могут возникнуть на дорогах, и на определение приоритетных мероприятий, направленных на предотвращение ДТП и снижение их последствий.

Приоритетный проект ставит одной из целей снижение в городских агломерациях мест концентрации дорожно-транспортных происшествий. Мероприятия в рамках подхода «Безопасной системы» помогут снизить количество мест концентрации ДТП, так как направлены на совершенствование дорожно-транспортной системы, например, путем создания условий для передвижения уязвимых участников, проведения аудита дорог, создания дорожных конструкций, которые будут направлять водителя к безопасному вождению.

По данным ВОЗ, ежегодно на дорогах погибают около 1,25 миллиона человек. От 20 до 50 миллионов человек получают серьезные травмы, что наносит экономический ущерб для государства в размере 2% - 5% ВВП. Стандарты ОЭСР направлены на то, чтобы предотвратить как можно больше смертельных случаев и случаев получения травм в результате ДТП. ОЭСР и МТФ при разработке стандартов учитывают, при получении травм человек теряет не только способности к выполнению трудовых функций, но и нуждается в социальном обеспечении и лечении, что с экономической точки зрения требует больших затрат государства на восстановление и содержание человека.

ОЭСР предлагает ряд превентивных мер по созданию конструкций и элементов дорог, что предполагает затраты государства на нанесение дорожной разметки, установления знаков. Однако такие средства безопасности снижают расходы, затрачиваемые на ликвидацию последствий ДТП, связанные с работой пожарных, полиции, скорой медицинской помощи, оказанием медицинских услуг, возмещение материального, расходы на восстановление дорожной инфраструктуры и имущества. Расход средств в соответствии со стандартами ОЭСР в дальнейшем позволит предотвратить затраты в других сферах, например, на здравоохранение или восстановление дорожной инфраструктуры после аварии.

В том числе, в стандартах ОЭСР разработаны меры, которые не требуют больших затрат на реализацию, однако являются высокоэффективными: установление пониженных скоростных ограничений, внедрение дополнительного знака, введение приоритета круговых перекрестков, создание «зеленых зон», «зон

20/30». Данные меры не влекут высоких расходов на их осуществление, позволяют снизить смертность и травматизм, обеспечить безопасность граждан, а также избежать государству дополнительных расходов на оказание долгосрочной помощи по уходу за человеком, пострадавшим в ДТП, на страхование, администрирование, юридические и судебные издержки.

ОЭСР предлагает меры по борьбе с дорожным шумом, который влияет на здоровье людей, что сказывается на производительности и продуктивности работы, приводит к лишним затратам государства на медицинское лечение. Высокий уровень шума снижает стоимость недвижимости в районах, и уменьшает активность и плотность населения в таких районах.

Одной из лучших практик, которую выделяет ОЭСР является дорожный аудит. В 1995 г. Британский институт дорог и транспорта (СІНТ) подсчитал, что на проведение аудита одной дороги или отдельного участка дороги, например, места с высокой концентрацией ДТП может стоить от 100 до 6 000 фунтов, по состоянию на 1993 г. При этом, было выявлено, что в 1994 г. за счет проведения аудита была предотвращена одна авария стоимость которой обошлась бы в 55 тысяч 650 фунтов. То есть, расходы на устранение последствий одной аварии могут в 10 раз превысить расходы на проведение аудита одной дороги или конкретного наиболее опасного участка дороги.

ОЭСР предлагает использовать показатели эффективности мер по обеспечению безопасности дорожного движения, которые позволяют оценить и на основе результатов разработать мероприятия для предотвращения смертей и травматизма. Например, ряд показателей зависит от типа дорог. Было выявлено, что ежегодно Британия испытывает издержки от ДТП и полученных людьми травм в размере 0,5 млрд фунтов в результате аварий на автомагистралях (без учета расходов, связанных с задержками движения), 1 млрд фунтов на государственных автомобильных дорогах, и 2.5 млрд фунтов на муниципальных дорогах. Для снижения издержек для каждого типа дорог возможны отдельные меры.

ОЭСР призывает использовать ИКТ для сбора информации, что позволяет предотвратить ДТП, позволяет регулировать транспортные потоки, отслеживать наиболее опасные дорожные ситуации и предотвращать негативных последствия таких ситуаций. Экономическая выгода таких систем состоит в том, что системы

удешевляют, упрощают и ускоряют процесс получения и обработки данных. ОЭСР призывает использовать возможности, которые дает привлечение частного сектора. Зачастую государственный сектор сталкивается с проблемой растущего спроса на определенные товары, услуги, технологии, при этом, имея устаревшие или недостаточные материальные активы, а также испытывая нехватку финансовых средств, что может препятствовать развитию отдельных секторов, таких как ИКТ. Частный сектор способен предоставлять относительно недорогие и качественные услуги для удовлетворения конечных потребителей, развивать новые технологии, обеспечивать устойчивый рост государства.

11 Здравоохранение

ОЭСР занимается вопросами электронного здравоохранения с 2009 г. Электронное здравоохранение (e-health) включает в себя 3 ключевых аспекта: (1) внедрение электронной медицинской карты (и для пациента, и для врачей); (2) развитие телемедицины; (3) раскрытие потенциала больших данных о здоровье для улучшения качества медицинских услуг и профилактики заболеваний.

Приоритетный проект «Электронное здравоохранение» 2016-2025 гг. включает в себя меры по развитию электронной медицинской карты и телемедицины. Однако помимо учета стандартов ОЭСР при реализации этих мероприятий, необходимо обеспечить раскрытие потенциала скопленных больших данных в сфере здравоохранения, источниками для которых, в первую очередь, выступают электронные медицинские карты.

Стоит отметить, что специалисты ОЭСР оценивают, что рынок анализа больших за 5 лет вырос на 40% (с 2010 г.). Организация отмечает, что развитие больших данных в здравоохранении позволяет снизить нагрузку на государственные бюджеты и повысить эффективность лечения. В настоящее время страны ОЭСР тратят на здравоохранение 9,3% ВВП страны, а до финансового кризиса объемы были выше – 9,6%. Кроме того, до трети всего финансирования идет в странах ОЭСР на программы превентивного лечения. При этом страны ОЭСР стремятся поместить пациента «в центр лечения», то есть подбирать программы лечения, исходя из меняющихся показателей о здоровье пациента. В этой связи сбор данных о пациенте

и их последующий анализ становится необходимостью для повышения качества расходов на здравоохранение. 150 миллионов пациентов в США в 2010 г. имели хронические заболевания (диабет, сердечную недостаточность, гипертонию), при этом на их долю приходится более 80% расходов. Именно с этими заболеваниями можно работать за счет анализа данных.

Уже как минимум 18 стран ОЭСР внедряют инструменты для анализа полученных данных. По данным отчета Маккензи о развитии больших данных 2011г. ожидается, что в сфере здравоохранения США, благодаря развитию больших данных, будет создана дополнительная индустрия в размере 300 млрд. долларов.

Для развития больших данных в здравоохранении следует имплементировать рекомендации ОЭСР, приведенные выше, в рамках реализации проекта. Анализ данных позволит снизить государственные расходы на здравоохранение и повысить его качество, выявлять заболевания на ранних стадиях.

12 Цифровая экономика

ОЭСР является ведущей международной организацией, которая разрабатывает стандарты в области цифровой экономики и электронной коммерции. Стандарты ОЭСР могут быть использованы в рамках программы «Цифровая экономика», которая была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р. В ОЭСР в 1982 г. был создан Комитет по информационной, компьютерной и коммуникационной политике, который был переименован в Комитет по цифровой экономике в 2014 г. В Комитете по цифровой экономике сегодня рассматривается широкий круг вопросов, связанных с цифровизацией, которая затрагивает все сферы экономики. Основная цель Комитета ОЭСР – разработка и продвижение политики цифровой экономики с учетом экономических и социальных последствий внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). В рамках Комитета по цифровой экономике ОЭСР действуют 3 рабочие группы: по политике коммуникационных инфраструктур и услуг; по измерениям и анализу цифровой экономики; по безопасности и конфиденциальности информации.

В рамках ОЭСР принято 16 рекомендаций, которые затрагивают вопросы, имеющие ключевое значение для эффективного функционирования цифрового

общества (трансграничное перемещение данных, безопасность данных, защита детей-онлайн, электронная аутентификация, борьба со спамом, международный роуминг и др.). В 2016 г. Министры стран-ОЭСР и стран-партнеров Организации подписали Канкунскую декларацию. В документе ключевое внимание было уделено таким вопросам, как:

- распространение цифровых технологий (связь цифровой экономики с инновациями, налогами, безопасностью, образованием, потребительской политикой и пр.);
- развитие коммуникаций и конвергенция, которые существенно изменяют динамику рынка;
- открытый интернет, который играет роль ключевого катализатора торговли, инноваций, предпринимательства;
- доверие – это важный аспект для проведения реформ в цифровой экономике (в условиях цифровизации общества обостряются вопросы обеспечения безопасности, защиты неприкосновенности частной жизни, защиты прав потребителей).

Внедрение стандартов ОЭСР в программу «Цифровая экономика» приведет к положительным экономическим эффектам. По оценкам ОЭСР, число подключенных к Интернету устройств в странах ОЭСР увеличится с 1 миллиарда в 2016 году до 14 миллиардов к 2022 году, что свидетельствует о большом потенциале роста сферы цифровых технологий, включая технологии интернета вещей, анализа больших данных, которые генерируют цифровые устройства. Россия находится в конце списка (4 место с конца из 44 государств) по количеству ограничений торговли компьютерными услугами в Индексе ограничений торговли услугами ОЭСР (ключевую роль в формировании индекса играет применяемое требование локализации). Развивающиеся страны, по оценкам ОЭСР, благодаря Интернету смогут сэкономить 2-3 % от расходов на осуществление торговой деятельности, поэтому создание условий для развития электронной коммерции в России будет играть здесь ключевую роль. По оценкам Forbes, в мае 2017 г. в совокупности в ИТО-проекты было вложено 380 млн. долларов США, а в июле этого же года проект EOS привлек 200 млн. долларов США, что говорит о важности такого вида

инновационного финансирования, как ИТО, и о необходимости создания условий для развития криптоэкономики в России.

13 Экология

ОЭСР располагает богатым и уникальным инструментарием, позволяющим через экономические инструменты и задачи обеспечить положительное воздействие на экологию. Например, именно ОЭСР в 1972 г был впервые разработан и установлен принцип «загрязнитель платит» который нашел продолжение в последующей международной и национальной практике.

Модернизация законодательства в области обращения с отходами является важным направлением в рамках Дорожной карты по присоединению к ОЭСР. Кроме того, выделяется также необходимость реализации принципа «загрязнитель платит», использование экономических инструментов в экологической политике, показателей и информации о состоянии окружающей среды; предотвращения загрязнения и контроля над ним; утилизации отходов; осуществления государственных закупок с учетом экологических требований; передовой практики осуществления государственных экологических расходов и др., считающихся важными для стран-членов ОЭСР. Кроме того, в рамках дорожной карты предполагалось проведение Общего анализа экологической политики и институциональной базы, для ознакомления Комитета ОЭСР по экологии с условиями, в которых государство-кандидат будет осуществлять взятые на себя обязательства. В рамках Дорожной карты ожидается, что страны-кандидаты возьмут на себя обязательства в рамках многосторонних природоохранных соглашений в том же объеме, что и большинство либо все страны-члены ОЭСР.

Рекомендации и решения ОЭСР ссылаются на Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., которая была ратифицирована РФ в 1994 г. Ст. 2 Базельской конвенции устанавливает обязанности сторон минимизировать количество отходов, перевозимых через границы, обрабатывать и удалять отходы как можно ближе к местам их производства, предотвращать или минимизировать образование отходов у их источника.

Приоритетный проект «Экология» относится, в первую очередь, к твёрдым коммунальным отходам – т.е., согласно ФЗ «Об отходах производства и потребления» - отходам, которые образуются «в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами;».

Это содержательно соответствует определению ОЭСР в отношении твёрдых муниципальных отходов (solid municipal waste) – «отходы, собранные и обработанные на уровне муниципалитетов.

Стандарты ОЭСР для Приоритетного проекта «Экология» представляют собой комплекс правовых и организационных мер, обеспечивающих лучшие результаты по показателям реализации Приоритетного проекта. Учет предложенных мер по установлению иерархии обращения с отходами позволит сделать различные методы обработки отходов самостоятельными нишами для бизнеса и будет стимулировать разработки новых технологий для достижения нулевого захоронения, что повысит конкурентоспособность российской отрасли обращения с отходами. В результате, это снизит негативное воздействие на окружающую среду посредством сокращения использования методов обращения с отходами, не являющимися привлекательными для рынка (захоронение, сжигание) и ориентированными на рациональное потребление. Так, в среднем, объем отходов в странах ОЭСР в 2000 по 2014 г. снизился на 5%.

Предложенные меры расширенной ответственности производителей позволят существенно снизить государственные природоохранные расходы. Кроме того, расширенная ответственность будет стимулировать производителей конкурировать между собой в сфере разработки наиболее эффективных программ обращения с отходами, что приведет практики российских производителей по обращению с отходами в соответствие с практиками наиболее конкурентоспособных мировых лидеров. Установление жестких стандартов по объему выбросов от

мусоросжигающих заводов позволит снизить выбросы в атмосферу и повысит энергоэффективность эксплуатации мусоросжигающих заводов, что снизит расходы на их эксплуатацию. Кроме того, это будет стимулировать разработку более энергоэффективных конкурентоспособных технологий по преобразованию энергии и их распространение на другие сферы производства. Установление специального контрольного органа (рабочей группы) по реализации Приоритетного проекта и введение открытой отчетности на всех этапах и контрольных точках обеспечит высокий уровень организации и финансовой дисциплины, что будет способствовать достижению его результатов по ликвидации вреда и повышению качества жизни населения. Независимый финансовый аудит в отношении мер поддержки проектов по ликвидации накопленного вреда и открытость его результатов позволит обеспечить прозрачность финансовой активности в рамках приоритетного проекта как в интересах государственного бюджета, так и частных субъектов, и населения.

14 Выявленные системные проблемы внедрения стандартов и лучших практик ОЭСР для проведения структурных реформ в России

Если систематизировать выявленные проблемы внедрения стандартов и лучших практик ОЭСР для проведения структурных реформ в России по отдельным направлениям, то возможно выявить следующие проблемы: отсутствие системы общественных обсуждений разрабатываемых предложений в рамках приоритетных проектов, не внедрены антикоррупционные практики и превентивные меры предотвращения конфликта интересов, отсутствуют механизмы повышения эффективности деятельности государственных органов и корпораций, вовлеченных в реализацию проектов, не учитываются международные практики и стандарты при выработке решений, нет реальных механизмов взаимодействия бизнеса с государственными органами власти, не установлены системные меры по мониторингу эффективности и эффектов от принятых мер, не учитывается необходимость развития стандартов в области экологии, а также глобальный процесс цифровой трансформации.

Внедрение вышеперечисленных системных стандартов ОЭСР критично для реализации приоритетных проектов. ОЭСР в Стратегии инклюзивного роста 2014 г. отмечает, что качество государственного управления и регуляторной политики предопределяет дальнейшее развитие общества, получение обществом равных возможностей к развитию и самореализации.

В России на всем протяжении принятия решения о разработке приоритетного проекта не применяется принцип публичности и открытости процесса, то есть нарушается п.2 Рекомендации ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению 2012 г. В Рекомендации, в частности, устанавливается необходимость придерживаться принципов открытого правительства, обеспечения, чтобы регулирование служило общественным интересам и было подтверждено законными потребностями тех, кто заинтересован в регулировании. Для этого общественности должна быть предоставлена возможность внести вклад в процесс подготовки проектов актов, правительство должно обеспечить, чтобы положения актов были понятными для общественности. Отсутствие механизмов общественных обсуждений влечет за собой снижение качества подготавливаемых решений, а также снижает эффективность их исполнений.

Стоит отметить, что в рамках реализации уже созданных приоритетных проектов, создаются общественно-деловые советы, в которые входят представители общественных и деловых объединений. Это формально создает систему внешней оценки действий органов государственной власти в рамках приоритетного проекта, однако в соответствии с пп.35-37 Положения данный орган имеет только консультативные функции, а его деятельность не является публичной.

Кроме того, стоит отметить, что постановление Правительства РФ от 15.10.2016 г. №1050 отменяет оценку регулирующего воздействия всех актов исполнительной власти, которые принимаются в рамках приоритетных проектов, соответствующие изменения внесены в постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Таким

образом, все акты государственных органов в рамках приоритетного проекта не требуют общественного обсуждения.

Существующая редакция Положения также создает риски лоббирования интересов отдельных лиц. Рекомендация ОЭСР «Принципы прозрачности и целостности в лоббировании» 2010 г. устанавливает, что правительство должно обеспечить достаточную степень прозрачности для того, чтобы государственные должностные лица, граждане и предприятия могли получать информацию о деятельности по лоббированию (п.5). Сегодня такого механизма не создано в рамках постановления Правительства РФ от 15.10.2016 №1050, отсутствует также федеральное законодательство о лоббистской деятельности.

Существующая система принятия решения о разработке приоритетного проекта не учитывает также возможно существующего конфликта интересов. Рекомендация ОЭСР «Руководство по управлению конфликтом интересов в государственной службе» 2003 г. предлагает установить систему контроля за конфликтом интересов, которая направлена на соблюдение публичных интересов при реализации государственными служащими полномочий. Система контроля, в частности, предлагает определять случаи, когда конфликт интересов возможен, а также предлагает пути по снижению таких рисков.

Стоит отметить, что внедрение вышеприведенных положений рекомендации ОЭСР в постановление Правительства РФ позволило бы предотвратить ряд действий, которые сегодня принимаются в рамках приоритетного проекта.

Так, например, в рамках приоритетного проекта «Чистая страна» планируется строительство пяти мусоросжигательных завода. Вместе с тем, сжигание мусора – один из наименее предпочтительных способов борьбы с мусором. В соответствии со стандартом ОЭСР (Рекомендация Совета ОЭСР по утилизации отходов экологически обоснованным образом 2004 г., Рекомендация Совета ОЭСР по рациональной политике в сфере утилизации отходов 1976 г.), а также наилучшей практикой ЕС устанавливается иерархия обращения с отходами: лучшим способом признается предотвращение его появления и переработка мусора. Важно отметить, что иерархия отходов ОЭСР/ЕС нашла свое отражение в Законе РФ «Об отходах производства и потребления» в виде принципов обращения с отходами. Однако на практике данный принцип не был соблюден исполнительными органами власти, а

общественность не получила возможности высказаться в отношении проекта и предложить в него изменения.

Таким образом, стандарты ОЭСР, закрепленные в рекомендациях Организации, требуют закрепления в постановлении Правительства РФ №1050 от 15.10.2016. Внедрение и их реализация на практике позволят повысить качество реализации приоритетных проектов в России.

В настоящий момент постановление Правительства РФ №1050 от 15.10.2016 г. не устанавливает необходимость формирования приоритетного проекта с опорой на лучшие международные практики и стандарты международных организаций. Такой подход не обеспечивает учета международного опыта развития и негативно влияет на качество реализации.

Отсутствие использования международного опыта влечет за собой принятие неверных (с точки зрения международной практики) решений в рамках приоритетных проектов. Так, например, в соответствии с приоритетным проектом «Электронное здравоохранение» не устанавливается возможности анализа собранных данных электронных медицинских карт. Кроме того, отсутствие установленных на федеральном уровне стандартов ввода и хранения информации влечет за собой в будущем частичную несовместимость данных и снижение возможностей для их анализа. Вместе с тем, в странах ОЭСР сформированы единые стандарты ввода информации в электронную медицинскую карту, в том числе такие стандарты есть в Швейцарии, Франции и других странах.

Еще одна иллюстрация игнорирования международного опыта – формирование приоритетного проекта «Комплексное развитие моногородов». Проект сегодня реализуется на основе других программ приоритетных проектов и предполагает создание в них условий для развития малого и среднего и бизнеса, здравоохранения и другие меры. Вместе с тем, ОЭСР и ЕС на своем опыте демонстрируют, что развитие городов с одним предприятием (single-industry city) осуществляется на основе «умной специализации» городов, выявления в них сильных сторон и их развитие. Таким образом, меры для развития моногородов должны быть индивидуальными, а предложения по их принятию должны идти непосредственно от города, а не из федерального центра.

Стоит, однако, отметить, что некоторые приоритетные проекты закладывают необходимость использования международного опыта при их реализации. Например, в приоритетном проекте «Ипотека и арендное жилье» устанавливается внедрение лучших международных практик как один из шагов проекта.

Практика реализации приоритетных проектов показывает достаточно низкий уровень эффективности органов государственной власти и иных лиц, которые участвуют в реализации приоритетного проекта. Сегодня в государственных органах и государственных корпорациях не внедрены международные стандарты управления деятельностью.

ОЭСР в отчете о Правоприменительной деятельности и проверках 2014 г. указывает, что внедрение стандартов управления ISO 9001 в государственном органе повышает качество работы органа. Кроме того, ОЭСР разработала Принципы корпоративного управления, которые могут внедряться государственными компаниями, которые заняты в реализации приоритетных проектов (Корпорация МСП, АИЖК, РЭЦ). Внедрение Руководящих принципов корпоративного управления ОЭСР в госкомпаниях повысит эффективность и прозрачность работы компании, внедрение Руководства также позволит совершенствовать систему взаимодействия государственных органов и АИЖК.

15 Заключение

Таким образом, внедрению стандартов ОЭСР при реализации реформ в России мешают системные пробелы. Отсутствие общественных обсуждений, механизмов взаимодействия органов власти и бизнеса, практик предотвращения конфликта интересов и механизмов повышения эффективности работы участников приоритетных проектов, систем мониторинга эффектов от принятых мер, нет учета международных стандартов развития экологической политики и процесса глобальной цифровой трансформации, нет задачи учета международных стандартов и практик при формировании решений. Необходимы меры для ликвидации вышеперечисленных проблем.

Формирование предложений по преодолению системных проблем внедрения стандартов и лучших практик ОЭСР для проведения структурных реформ в России по отдельным направлениям.

Перечисленные выше проблемы внедрения стандартов и лучших практик ОЭСР для проведения структурных реформ в России требуют изменений в национальном законодательстве. С целью создания прозрачного порядка реализации приоритетного проекта необходимо:

1. Внести изменения в п.14 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 №1050, и установить, что предложения о создании приоритетного проекта проходят общественное обсуждение в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1318.
2. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1318 и установить, что акты органов государственной власти, принимаемые в рамках приоритетных проектов, проходят оценку регулирующего воздействия.
3. Внести изменения в постановление Правительства РФ от 15.10.2016 №1050 и установить, что решения о создании приоритетного проекта проходят оценку на наличие конфликта интересов, а также обеспечивается информирование о лоббистской деятельности при принятии решений о реализации приоритетного проекта. Следует также установить периодическую оценку наличия конфликта интересов и лоббистской деятельности при реализации проекта (в рамках контрольных точек). Информация о проведенных оценках должна быть публичной и доступна на сайте Правительства РФ.
4. Внести изменения в постановление Правительства РФ от 15.10.2016 №1050 и установить, что формирование приоритетного проекта и его дальнейшая реализация осуществляется на основе стандартов развития экологической политики и необходимости учета процесса глобальной цифровой трансформации.

Для реализации горизонтальной задачи использования международного опыта и лучших практик при реализации мер приоритетного проекта необходимо внести изменения в раздел III и IV Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 №1050, установив, что проекты формируются и реализуются на основе лучших международных практик и стандартов

международных организаций. Принятие решения о принятии приоритетного проекта, а также решений в рамках приоритетного проекта должно осуществляться со ссылкой на международный опыт и стандарты международных организаций. Такое обоснование должно быть публично доступным.

Для повышения уровня эффективности органов государственной власти и иных лиц, которые участвуют в реализации приоритетного проекта, следует установить в п.24-25 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 №1050, требования к внедрению функциональным заказчиком стандарта и ключевыми участниками проекта стандартов ISO9001 и Принципов корпоративного управления ОЭСР/G20 2015 г.