

Обзоры инвестиционной политики ОЭСР:

Российская Федерация

Повышение прозрачности политики

2006

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

В соответствии со Статьей 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 г. и вступившей в силу 30 сентября 1961 г., Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) способствует осуществлению политики, направленной на:

- достижение наивысшего устойчивого роста экономики и занятости и повышение уровня жизни в странах – членах ОЭСР при сохранении финансовой стабильности и, таким образом, обеспечение вклада в развитие мировой экономики;
- обеспечение вклада в здоровый экономический рост в процессе экономического развития как в странах – членах ОЭСР, так и в странах, не входящих в ОЭСР; и
- обеспечение вклада в расширение мировой торговли на многосторонней недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

К числу первоначальных членов ОЭСР относятся Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Франция, Швейцария и Швеция. Далее перечислены страны, которые присоединились к ОЭСР позднее: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Республика Чехия (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.), Корея (12 декабря 1996 г.) и Республика Словакия (14 декабря 2000). Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

Also published in English under the title :

OECD INVESTMENT POLICY REVIEWS: RUSSIAN FEDERATION Enhancing Policy Transparency

@OECD 2006

Заявки на разрешение воспроизвести часть данного издания с некоммерческими или учебными целями следует направлять по адресу: Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006, Paris, France, тел. (33-1) 44 07 47 70, факс (33-1) 46 34 67 19, для всех стран, кроме США. В США следует обращаться в Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA или CCC Online: <http://www.copyright.com>. Все остальные заявки на перевод или воспроизведение издания или его части направлять по адресу: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий обзор, который стал продолжением обзора инвестиционной политики Российской Федерации 2004 года, был подготовлен под эгидой Инвестиционного комитета ОЭСР в рамках его программы сотрудничества с Российской Федерацией. Финансовую помощь в осуществлении этой работы оказала Европейская Комиссия.

Обзор выиграл от тесного сотрудничества с российскими властями, в особенности, с г-ном Кириллом Андросовым, заместителем министра экономического развития и торговли, и с г-ном Андреем Козловым, первым заместителем председателя Центрального Банка, которые возглавляли делегацию на высоком уровне на обсуждении обзора коллегами из Инвестиционного комитета, которое состоялось 11 апреля 2006 года в Париже.

Свой вклад в подготовку обзора внесло и деловое сообщество, в частности, Ассоциация европейских предприятий (АЕП), Консультативный комитет ОЭСР по вопросам бизнеса и промышленности (ВИАС), Ассоциация российских банков, принадлежащие иностранным собственникам банки и акционерные компании, а также российская Национальная ассоциация участников фондового рынка. Анализ региональных аспектов опирается на обсуждения с представителями российских регионов и региональных ассоциаций предприятий на семинаре, который был организован ОЭСР в ноябре 2005 года в Санкт-Петербурге.*

Обзор основан на справочном докладе, подготовленном Бланкой Калиновой, старшим экономистом Инвестиционного управления Директората ОЭСР по финансовым делам и делам предприятий, при содействии консультантов управления Катрионы Паттерсон и Эвы Тиль, которые написали соответственно Главу 5 и Главу 6, а также Джеймса Бидла, который осуществил опрос предприятий в России. Селин Шварц оказала поддержку в виде представления статистических данных. Памела Даффин занималась в управлении вопросами связи.

Ответственность за публикацию обзора несет Инвестиционный комитет ОЭСР.

* Последнее обновление информации данного доклада – 1 июня 2006 года.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
ОБЗОР И РЕКОМЕНДАЦИИ	9
ГЛАВА 1. ТЕНДЕНЦИИ И ПОЛИТИКА РОССИИ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ВГЛЯД	13
1.1. Недавние изменения в области международных инвестиций в России.....	14
1.2. Измерение ограниченности инвестиционной политики Росси	21
ГЛАВА 2. ПРОЗРАЧНОСТЬ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ	27
2.1. Опрос инвесторов ОЭСР.....	28
2.2. Деловой климат России в свете других недавних опросов предприятий.....	35
2.3. Консультации между частным сектором и государством в России.....	37
Приложение 2.A1. Опрос инвесторов ОЭСР	43
ГЛАВА 3. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ	47
3.1. Нечеткое распределение обязанностей на различных уровнях государственной власти как препятствие для инвестирования....	48
3.2. Ограниченное воздействие региональных налоговых льгот	50
3.3. Инициативы по улучшению информационного доступа, проведению консультаций и привлечению инвестиций	52
3.4. Возможности и вызовы нового закона об ОЭЗ	53
3.5. Новый закон «О концессиях» как первый шаг в развитии партнерства между государством и частным сектором	57
3.6. Новые законы как часть стратегии регионального развития.....	59
3.7. Другие недавние изменения в сфере регулирования.....	60

ГЛАВА 4. ГОТОВЯЩЕЕСЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О Стратегических отраслях	67
4.1. Вызовы законодательства о стратегических отраслях	68
4.2. Поправки к закону «О недрах»	70
ГЛАВА 5. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ РОССИИ: ОБЗОР	73
5.1. Основные черты избранных российских ДИД и российского типового ДИД	74
5.2. Основные положения российских ДИД	75
5.3. Другие источники международной защиты инвестиций	87
5.4. Значение российских ДИД для защиты иностранных инвестиций	90
ГЛАВА 6. РЕФОРМА РОССИЙСКОГО КОНТРОЛЯ НАД КАПИТАЛОМ	103
6.1. Ситуация до вступления в силу закона 2004 года «О валютном регулировании»	104
6.2. Основные положения закона «О валютном регулировании» 2004 года	106
6.3. Предложения по совершенствованию действующих подзаконных актов от банков и посредников фондового рынка	116
6.4. Оценка закона 2004 года и принятых в его развитие подзаконных актов в свете положений о либерализации Кодекса ОЭСР о движении капитала	120
6.5. Общая оценка и путь вперед	123
Приложение 6.А1. Краткое резюме положений относительно специальных счетов в банках	132
ГЛАВА 7. РЕКОМЕНДАЦИИ	137

Вставки

Вставка 1.1. Российская статистика международных инвестиций	19
Вставка 1.2. Методика расчета индекса ограничительности регулируемости ПИИ	21
Вставка 2.2. Основные существующие структуры для диалога между государством и частным сектором в России ...	39
Вставка 3.1. Полномочия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации	49

ПРЕДИСЛОВИЕ

От имени Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации я хотел бы выразить нашу признательность Организации экономического сотрудничества и развития за плодотворное сотрудничество по вопросам инвестиционной политики, которое настоящий обзор еще раз подтверждает и укрепляет.

Обзор признает существенный прогресс, достигнутый Российской Федерацией в деле улучшения инвестиционного климата и привлечения иностранных инвестиций, но также указывает на остающиеся недостатки и препятствия, которые все еще мешают нашей стране превратиться в крупного реципиента международных инвестиций. Рассматривая наши достижения сквозь призму международной практики и сравнивая нашу инвестиционную политику с передовым опытом стран ОЭСР в этой области, обзор и диалог по вопросам политики способствуют определению основных приоритетов и принятию соответствующих мер с целью повышения роли иностранных инвестиций в экономическом развитии России. Как указывается в обзоре, ряд инициатив, выдвинутых в последнее время правительством, направлены на активизацию участия местных и иностранных инвесторов, в частности, это создание особых экономических зон и создание партнерских отношений между государством и частными компаниями в инфраструктурных отраслях. Мы разделяем точку зрения, согласно которой успех этих планов, а также роль готовящегося законодательства по стратегическим отраслям в значительной степени будет зависеть от прозрачности рамок регулирования и осуществления этих мер.

Я рассматриваю «Обзор российской инвестиционной политики» как важный шаг в нашем сотрудничестве с Организацией и надеюсь, что он получит активное развитие, тем самым, укрепляя наши партнерские отношения и наше участие в деятельности международного инвестиционного сообщества.



Кирилл Андросов
Заместитель Министра
Министерство экономического развития и
торговли

Настоящий Обзор является составной частью долгосрочного сотрудничества между ОЭСР и Российской Федерацией, направленного на укрепление взаимовыгодного диалога и поддержку усилий России по укреплению своей политики в соответствии с передовым опытом и документами ОЭСР. Рассматривая недавние изменения регуляторной среды в России, обзор высвечивает проблемы и прогресс в области инвестиционной политики и либерализации контроля за капиталом с упором на прозрачность этой политики. Он приветствует открытое и прозрачное осуществление недавних инициатив, таких как создание особых экономических зон, и готовящегося законодательства о так называемых стратегических отраслях. Укрепление рамок инвестиционной политики позволит России привлекать больше международных инвестиций лучшего качества, что будет стимулировать устойчивый рост и экономическую модернизацию.

На протяжении всего обзора Инвестиционный комитет ОЭСР стремился оказывать эффективную поддержку, играя роль форума для обмена опытом между должностными лицами российского правительства и представителями правительств стран ОЭСР, вовлекая в обсуждение возникающих вопросов инвестиционной политики деловое сообщество и других заинтересованных лиц. Это взаимодействие также способствовало большей согласованности инвестиционного регулирования России со стандартами, сформулированными в *Кодексе либерализации движения капитала ОЭСР* и *Декларации по международным инвестициям и транснациональным предприятиям*.

От имени Инвестиционного комитета я хотел бы поблагодарить правительство Российской Федерации, особенно Министерство экономического развития и торговли и Центральный Банк России, за их активное участие в этой работе и весомый вклад в обзор инвестиционной политики Российской Федерации Инвестиционным комитетом в апреле 2006 года в Париже, на котором основывается настоящая публикация.



Манфред Шекулин
Председатель Инвестиционного комитета
ОЭСР

ОБЗОР И РЕКОМЕНДАЦИИ

Обзор инвестиционной политики 2006 года рассматривает изменения, которые произошли в условиях регулирования инвестиций со времени последнего обзора ОЭСР в 2004 году. Он также включает анализ реформы системы контроля за капиталом и российского подхода к международным инвестиционным соглашениям. При оценке этих изменений и подготовке предложений по дальнейшему улучшению **в фокусе настоящего Обзора находилась прозрачность инвестиционной политики.**

Для поддержки развития и диверсификации российской экономики необходимо увеличение международных инвестиций. С 2003 года Россия привлекает растущие объемы прямых иностранных инвестиций (ПИИ), которые достигли рекордных уровней в 2004 и 2005 годах. Однако доля ПИИ во внутреннем накоплении капитала все еще остается низкой по международным стандартам. В 2005 году наибольшую долю ПИИ привлекла обрабатывающая промышленность, сектор энергетики поглотил одну треть притока инвестиций, но российские сектора услуг еще не получили выгоду от существенных ПИИ. Статистика международных инвестиций в России, представляемая Центральным банком России, улучшилась в духе стандартов ОЭСР, но проблемы согласования данных из различных российских источников все еще сохраняются.

Несмотря на достигнутый прогресс, уровень ограничений, распространяющихся на прямые иностранные инвестиции, остается выше среднего уровня ОЭСР. Официально существующие в России барьеры для ПИИ высоки в сфере страхования, электроэнергетике и транспорте, тогда как ряд других секторов, таких как сбыт и коммерческие услуги, стал более открытым. Помимо ограничений на владение акционерным капиталом, иностранные инвесторы сталкиваются с препятствиями в процессе лицензирования и выполнения других норм регулирования коммерческой деятельности, касающихся, например, набора иностранного персонала. Эти сложности зачастую усугубляются коррупцией и отсутствием предсказуемости.

Обзор ОЭСР показывает, что недостаточная прозрачность политики остается серьезным препятствием на пути инвестиций. По

результатам проведенного ОЭСР в 2005 году опроса предприятий, иностранные инвесторы признали улучшение в области доступа к информации и упрощения административных процедур в ряде областей, таких как валютное регулирование, но выразили обеспокоенность в связи с непрозрачностью в других областях, за которые часто отвечают региональные администрации, в том числе при регистрации собственности и получении разрешений на работу. Деловое сообщество также сочло недостаточными предварительные консультации относительно изменений в системе регулирования. Повышение прозрачности политики, естественно, уменьшит возможности для коррупции, которая была названа главным препятствием для инвестиций в ряде других недавних опросов представителей бизнеса.

Новые законы «Об особых экономических зонах (ОЭЗ)» и «О концессиях» могут оказать положительное воздействие на инвестиции. Дорогостоящие усилия по привлечению инвестиций и целевые инвестиционные инициативы не оказывали регионам эффективной помощи в привлечении дополнительных иностранных инвестиций. Новые законы могут позволить регионам лучше использовать свои потенциальные сравнительные преимущества, если они будут исполняться на недискриминационной и прозрачной основе с минимальным искажением действия рыночных сил. Оценка влияния этих программ на регулирование была бы желательной, особенно учитывая прошлый опыт создания ОЭЗ в России.

Ожидающиеся законы «О стратегических отраслях» и «О недрах» станут проверкой приверженности правительства принципу прозрачности. В соответствии с передовым опытом, отраженным в документах ОЭСР, авторы Обзора рекомендуют узко определить в будущем законе о стратегических отраслях те отрасли, на которые он будет распространяться, четко очертить масштабы ограничений иностранного контроля над российскими компаниями на основе строгой интерпретации существенных интересов безопасности и уточнить методы, которые будут применяться в правительственных процедурах рассмотрения заявлений и выдачи разрешений, в частности, путем установления крайних сроков уведомления заявителей о принятом правительством решении.

Обзор приветствует отмену контроля над движением капиталов с 1-го июля 2006 года, то есть раньше срока 1 января 2007 г., который был исходно установлен в Законе «О валютном регулировании и валютном контроле» 2004 года. Опыт участников финансового рынка приводил их к заключению о том, что система валютного контроля

слишком сложна, недостаточно прозрачна, зачастую неэффективна и дорогостояща как для иностранных, так и для российских инвесторов. В соответствии с документами ОЭСР, упорядоченная отмена мер валютного контроля, предусмотренная законом к 1 января 2007 года, должна сопровождаться вспомогательными мерами, включая статистическую отчетность, надлежащий налоговый контроль, борьбу с отмыванием денег и недискриминационные пруденциальные гарантии. В Обзоре также поддержаны усилия по улучшению обмена информацией органами регулирования финансовых рынков в России.

Авторы Обзора призывают продолжать усилия по повышению прозрачности инвестиционной политики. Они приветствуют запланированное сокращение видов деятельности, подлежащих лицензированию, и создание реестра региональных и муниципальных законодательных актов. Они выступают за скорейшее принятие нового закона о доступе к информации, проект которого был представлен в правительство в 2005 году. В Обзоре рекомендуется проводить более эффективные и систематические консультации с заинтересованными сторонами, публикацию и обсуждение административных решений и более широкое распространение инвестиционных норм регулирования в электронной форме. Предлагается использовать и опубликовать оценки воздействия регулирования для режимов специальных инвестиционных льгот. Авторы Обзора также выступают за включение в будущие российские инвестиционные соглашения четких положений о дисциплине прозрачности.

ГЛАВА 1.

ТЕНДЕНЦИИ И ПОЛИТИКА РОССИИ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ВГЛЯД

Несмотря на расширение объема международных инвестиций в России в последнее время, включая прямые иностранные инвестиции (ПИИ), портфельные инвестиции и торговые кредиты остаются скромными по сравнению с основными странами ОЭСР. После нескольких лет, в течение которых исходящие потоки ПИИ были эквивалентны входящим потокам или превышали их, в 2004 году Россия стала чистым импортером ПИИ. Тем не менее, недавний рост притока ПИИ еще не получил отражения в виде существенной доли ПИИ в ВВП и в общем объеме инвестиций. Если обрабатывающая промышленность привлекла 45 процентов, а сектор энергетики – треть общего объема входящих ПИИ в 2005 году, то сектор услуг еще не стал существенным получателем ПИИ.

В соответствии с индексом ограничительности регулирования прямых иностранных инвестиций ОЭСР, общий уровень открытости России по отношению к инвестициям не достигает среднего уровня ОЭСР. Если некоторые сектора, такие как коммерческие услуги, сбыт и туризм отличаются относительной открытостью, потолки по иностранному владению акциями и ограничения на количество иностранного персонала в некоторых других секторах, в частности, в секторе финансовых услуг, транспорте и электроэнергетике все еще высоки.

1.1. Недавние изменения в области международных инвестиций в России

1.1.1. Общий объем международных инвестиций в Россию растет, но объем прямых иностранных инвестиций все еще скромнен

Общие трансграничные финансовые потоки России (прямые, портфельные и другие инвестиции) существенно увеличились с 2003 года, но их общий объем остается низким по сравнению с основными странами ОЭСР. В отличие от стран ОЭСР, где портфельные инвестиции, как правило, являются наиболее важной частью как входящих, так и исходящих потоков (составляя от трети до половины совокупных инвестиций),¹ в России этот компонент был относительно мало важен, а в 2003 и 2005 годах чистый приток портфельных инвестиций был даже негативным. В инвестиционных потоках России доминируют другие инвестиции, состоящие главным образом из финансовых сделок, торговых кредитов и займов (66 процентов совокупных инвестиционных потоков в 2005 году), что указывает, в частности, на существенные внешние заимствования российскими банками и предприятиями (Таблица 1.1).

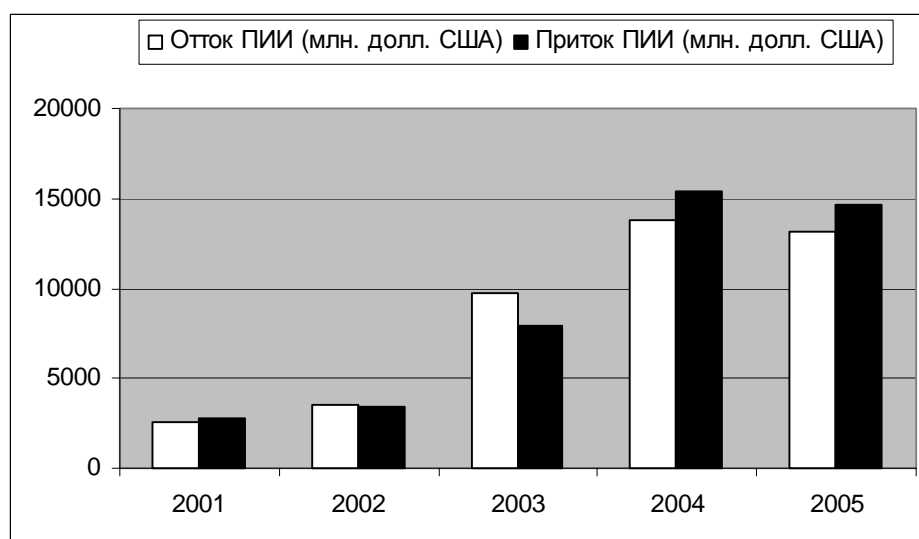
Таблица 1.1. Приток и отток международных инвестиций в России, 2001 – 2005 гг.
(в млн. долл. США)

	2002	2003	2004	2005
Общие исходящие инвестиционные потоки, <i>в том числе</i>	6 449	27 259	42 892	54 631
• прямые инвестиции	3 533	9 727	13 782	13 126
• портфельные инвестиции	796	2 180	4 257	10 666
• другие инвестиции	2 120	15 352	24 853	30 839
Общие входящие инвестиционные потоки, <i>в том числе</i>	3 433	28 274	37 530	56 091
• прямые инвестиции	3 461	7 958	15 444	14 600
• портфельные инвестиции	3 756	- 2 329	4 406	- 854
• другие инвестиции	- 3 784	22 645	17 680	42 345
<i>Справочная статья</i>				
Суммарные входящие ПИИ на конец периода	52 919	70 884	96 729	117 891

Источник: Центральный Банк России, статистика платежного баланса

После квазистагнации 2000-2002 гг., входящие потоки прямых иностранных инвестиций более чем удвоились в 2003 году и продолжали расти почти такими же темпами в 2004 году. Эта тенденция позволила России стать чистым импортером ПИИ в 2004 году (Рисунок 1.1). Имеющиеся данные, представленные Центральным Банком России (которые расходятся с цифрами, приведенными Федеральной государственной статистической службой – см. Вставку 1), указывают на замедление притока ПИИ в Россию в 2005 году по сравнению с предыдущим годом, главным образом из-за существенного оттока акционерного капитала из России в четвертом квартале 2005 года. В то же время, высокая доля реинвестированной прибыли (66 процентов притока ПИИ в нефинансовом секторе в 2005 году), как представляется, указывает на заинтересованность утвердившихся в России инвесторов в расширении своей деятельности в России. В 2005 году суммарный объем входящих ПИИ в России превысил 100 млрд. долл. США.

Рисунок 1.1. Годовые потоки ПИИ в Россию и из России

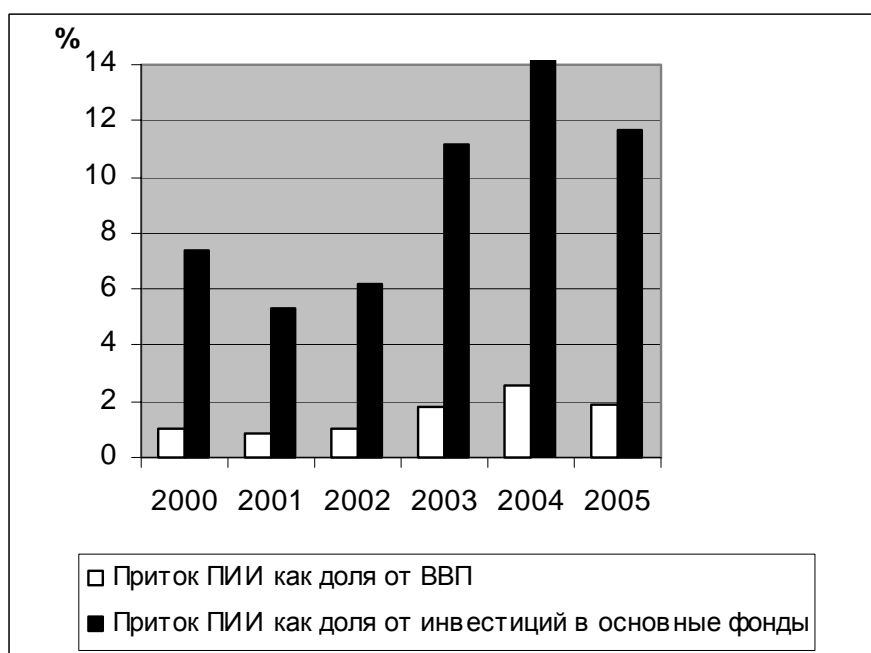


Источник: Центральный Банк России, статистика платежного баланса

ПИИ, рассчитанные как доля ВВП, могут служить косвенным показателем при оценке относительной важности прямых иностранных инвестиций в анализе-сопоставлении различных стран. Доля входящих ПИИ в ВВП России возросла с 2003 года, но в относительном выражении она все еще остается низкой по сравнению с большинством стран ОЭСР и новых рынков. Например, в 2004 году доля входящих ПИИ в ВВП России

была такой же, как и у Украины (2,6 процента), уступая в два раза Польше (4,9 процента). Хотя в последние годы она быстро росла, доля ПИИ в российских инвестициях в основные активы также остается относительно невысокой (см. Рисунок 1.2).

Рисунок 1.2. Приток ПИИ в Россию как доля от ВВП и от инвестиций в основной капитал



Источник: Центральный Банк России, Федеральная служба государственной статистики

1.1.2. Товарная и географическая структура ПИИ меняется, но незначительно

В соответствии с данными, представленными Федеральной государственной статистической службой, которая является единственным источником отраслевых данных и разбивки по основным инвестиционным партнерам (см. Вставку 1.1), все сектора получили выгоду от увеличения притока ПИИ в период между 2000 и 2005 годами. В прямых иностранных инвестициях России доминирует обрабатывающая промышленность, на долю которой приходится более 40 процентов годового притока в 2004 и 2005 годах, за ней следует сектор энергетики, вбирающий приблизительно одну треть годового притока ПИИ. Вопреки общим тенденциям, наблюдаемым в большинстве стран, включая развивающиеся страны, для

которых характерна растущая доля услуг в совокупных ПИИ, российский сектор услуг пока не стал получателем значительных объемов ПИИ. Более того, в рамках сектора услуг традиционные услуги, такие как розничная и оптовая торговля, все еще сохраняют большую притягательность для ПИИ, чем финансовые услуги, транспорт и связь (Рисунок 1.3).

Рисунок 1.3. Приток ПИИ в Россию: доли отдельных секторов (2005)



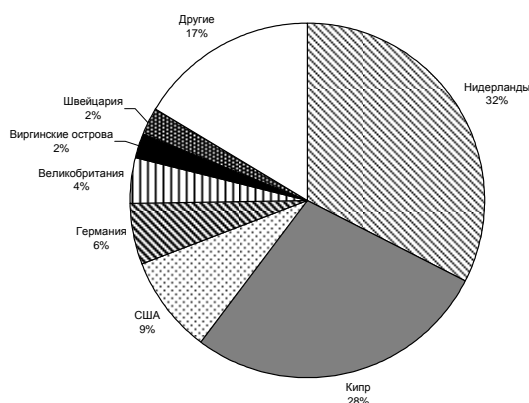
Источник: Федеральная служба государственной статистики

Входящие ПИИ направлялись в Россию концентрированно от относительно ограниченного числа партнеров. На конец 2005 года на долю двух основных инвесторов, Нидерландов и Кипра, приходилась половина суммарного объема ПИИ в России. Положение Нидерландов отражает, по крайней мере, отчасти, их роль финансового центра, тогда как инвестиции из Кипра по большей части состоят, вероятно, из возвращающихся в страну внутренних потоков капитала, т.е. по сути российских оффшорных активов, реинвестированных в Россию. Из других стран ОЭСР среди ведущих инвесторов в России в 2005 году фигурировали лишь США, Германия и Великобритания (Рисунок 1.4).

Данные ОЭСР по ПИИ за 2003 году показывают. Крупнейшим инвестиционным партнером России был Евросоюз в составе 25 стран (67 процентов общих запасов входящих ПИИ из ОЭСР в России), за ним следовали Соединенные Штаты (9 процентов) и Швейцария (7 процентов). Среди 25 стран ЕС большая часть потоков ПИИ в Россию шла из Нидерландов (32 процента), за которыми следовала Германия (22 процента)

и Австрия (15 процента).² В соответствии с данными, представленными странами ОЭСР, в рамках общих портфельных инвестиций в размере 4,8 млрд. долл. США за 2003 год в России, на долю США приходилось более половины этого объема, далее следовали Германия и Люксембург с долями приблизительно по 14 процента каждый.³

Рисунок.4. Суммарный объем входящих ПИИ в России: Основные партнеры (2005)



Источник: Федеральная служба государственной статистики

Недавнее увеличение притока международных инвестиций в Россию не обязательно отражает радикальную перемену в представлениях инвесторов относительно делового климата в России. Во-первых, значительную часть ПИИ, по-видимому, составляют российские оффшорные активы, реинвестируемые в России. Во-вторых, иностранные инвестиции в добывающую промышленность, которая является одним из главных получателей иностранных инвестиций в России, привлекаются главным образом высокими доходами и отличаются меньшей чувствительностью к изменениям в деловом климате.

Россия еще не реализовала свой потенциал по привлечению иностранных инвестиций и не в полной мере воспользовалась своими сравнительными преимуществами, которые состоят не только в ее значительных природных ресурсах, но и в относительно низкой заработной плате и в широком внутреннем рынке. Хотя естественно, что добывающая промышленность продолжает привлекать значительные иностранные инвестиции, также важно развивать обратные и перспективные связи между сектором энергетики и остальной частью экономики, а также привлекать

инвестиции в энергосберегающие технологии⁴. Более того, для повышения производительности сектора услуг необходимо увеличить приток ПИИ как в этот сектор, так и в другие сектора, которые используют услуги как промежуточные вводимые ресурсы.

Вставка 1.1. Статистика международных инвестиций в России

Россия существенно улучшила сбор и распространение своих статистических данных по международным инвестициям, но требуется дополнительный прогресс, в частности, в отношении гармонизации российских данных с определениями и методиками международных стандартов, а также преодоления нынешних статистических несоответствий.

В России есть два основных источника данных о ПИИ: Центральный Банк России (ЦБР) и Федеральная служба государственной статистики (ФСГС). Данные ЦБР собираются с точки зрения платежного баланса и используются, главным образом, для анализа воздействия иностранных инвестиций на международное финансовое положение России. В квартальных и годовых данных по платежному балансу, которые собирает ЦБР, проводится различие между транзакциями по ПИИ в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) и странами, не являющимися членами СНГ, а также между инвестиционными потоками банков и нефинансовых предприятий. В статистике ФСГС, напротив, дается более детальная разбивка по странам основных партнеров-инвесторов и отраслевой состав инвестиционных потоков. Сохраняющиеся расхождения в общих объемах всех трех компонентов иностранных инвестиций (ПИИ, портфельные и другие инвестиции) являются результатом различного охвата данных и использования двумя институтами разных источников для сбора своей информации:

- a) ФСГС собирает свои данные посредством квартальных опросов нефинансовых предприятий территориальными статистическими службами. Данные включают валовой приток/позиции нефинансовых предприятий, но не включают изъятие инвестиций и прямые инвестиционные транзакции/позиции банковского сектора.
- b) ЦБР, в дополнение к квартальным данным ФСГС, пользуется проводимыми банками опросами предприятий-резидентов и прямой отчетностью предприятий о своих кассовых операциях, производимых через их иностранные банковские счета. Дополнительную информацию представляет Министерство экономического развития и торговли и Фонд федерального имущества (который регистрирует приватизационные поступления от нерезидентов).

Чтобы уменьшить расхождения между этими двумя наборами данных, которые зачастую осложняют интерпретацию инвестиционных тенденций, можно было бы предусмотреть следующие шаги:

- a) Улучшение представления статистики по ПИИ, публикуемой ФСГС, например, путем уточнения методики и охвата данных с указанием дат пересмотров, также представляя данные на веб-сайте ФСГС на английском языке.
- b) Сравнение методик и охвата данных ФСГС и ЦБР, четкое определение причин расхождений в опубликованных данных, чтобы, насколько это возможно, попытаться консолидировать эти два набора данных с целью распространения взаимно согласующихся статистических данных по потокам и позициям ПИИ в России.

Российским агентствам также следует продолжать усилия по гармонизации своих методик с соответствующими международными статистическими стандартами и публикации данных, отражающих новые тенденции международного инвестирования. Основные сохраняющиеся расхождения между данными ЦБР и международной практикой касаются подхода к предприятиям прямого инвестирования, не имеющим непосредственного собственника, и к обратным инвестициям, а также измерения доходов от прямых инвестиций. Кроме того, в российской инвестиционной статистике не фигурируют данные по оффшорным предприятиям и по компаниям специального назначения (*).

*«Эталонное определение прямых иностранных инвестиций ОЭСР» (**)* дает операционные рекомендации о том, как следует собирать данные по ПИИ. Этот документ регулярно обновляется, чтобы статистические концепции согласовывались с другими соответствующими наборами данных, такими как статистика МВФ по платежным балансам, а также с новыми тенденциями в международной инвестиционной деятельности. «Эталонное определение» рекомендует странам распространять статистику по ПИИ с разбивкой по странам-партнерам и по отраслям экономики в соответствии с классификацией. МВФ и ОЭСР проводят регулярные исследования по прогрессу, достигнутому в области введения международных статистических стандартов, как в странах-членах ОЭСР, так и в странах, которые не входят в организацию, в том числе в России (***).

(*) Российская Федерация: Практика, источники данных и методика сбора данных по прямым инвестициям (использовалась в 2003 году).

(**) Эталонное определение прямых иностранных инвестиций ОЭСР, третье издание, ОЭСР, Париж, 1996 г.

(***) Статистика по прямым иностранным инвестициям: Как страны измеряют ПИИ, 2001 год, МВФ/ОЭСР, 2003 г.

1.2. Измерение ограничительности инвестиционной политики России

Чтобы оценить прогресс России в деле либерализации режима ПИИ, авторы Обзора использовали разработанную ОЭСР методику индекса ограничительности ПИИ⁵. Результаты России сравниваются с обновленным индексом 29 стран ОЭСР и ряда стран-нечленов, включая Бразилию, Китай и Индию, который был разработан совместно Департаментом экономики и Управлением инвестиций ОЭСР.

Вставка 1.2. Методика оценки индекса ограничительности регулирования ПИИ

Индекс ограничительности регулирования ПИИ рассчитывается отдельно по 9 секторам и 11 подсекторам: (i) профессиональные услуги (включая юридические, бухгалтерские, архитектурные и инженерные услуги); (ii) связь (фиксированная и мобильная); (iii) транспорт (воздушный, автомобильный и морской); (iv) финансы (включая страхование и банковскую деятельность); (v) дистрибуция; (vi) строительство; (vii) отели и рестораны; (viii) электроэнергетика; и (ix) обрабатывающая промышленность (*).

По каждому сектору (подсектору) измеряется три основных категории ограничений:

- Разрешенный уровень иностранного участия в акционерном капитале (0-100 процент); ограничения на собственность имеют большой вес, учитывая, что иностранная собственность является необходимым и существенным условием для ПИИ. В соответствии с принятой методологией, итог незначительно выше, если уровни инвестиций в анализируемых секторах не обременены международными обязательствами, как в случае России.
- Контроль и дискриминационные требования уведомления;
- Другие ограничения применимы только к иностранным фирмам, включая ограничения на иностранное участие в советах директоров, на передвижение людских и других вводимых ресурсов, а также операционные ограничения, такие как обязательство использовать определенную долю отечественных комплектующих.

Эти ограничения оцениваются по шкале 0-1, где «0» означает совершенно открытый сектор, а «1» - закрытый сектор. Поскольку ограничение иностранной собственности является наиболее ограничительным барьером, запрет на иностранную собственность в том или ином секторе соответствует максимальному баллу 1, тогда как другие ограничения теряют свое значение. Как и в других странах ОЭСР, общий индекс ограничительности в России представляет собой взвешенное среднее значение секторальных индексов с использованием комбинации индексов ПИИ и торговых индексов анализируемых секторов.

Эта методика позволяет оценивать предусмотренные законом или официальные ограничения, непосредственно воздействующие на иностранных инвесторов, и не учитывает социальные или институциональные меры, которые могут косвенно – иногда существенно – препятствовать осуществлению и использованию иностранных инвестиций. Если большую часть рассматриваемых индексов можно оценить с разумной долей точности по каждому сектору, некоторые другие, особенно операционные ограничения, применяющиеся ко всем секторам, в некоторых случаях бывает сложнее выразить в количественном отношении. Таким образом, точные значения рассчитанных индексов ограничительности следует интерпретировать с осторожностью, тем не менее эти результаты позволяют измерить уровень инвестиционных барьеров в соответствующих странах и сравнить их относительные показатели между собой.

(* Постолюку, поскольку возможности для инвестирования в добычу энергоресурсов, таких как нефть и газ, существенно варьируются от страны к стране в зависимости от наличия природных богатств, а также чтобы избежать искажения в международных сопоставлениях, производство энергоресурсов кроме электричества не входит в число секторов, по которым рассчитывается этот индекс.

1.2.1. Индекс ограничительности регулирования в России

С учетом мер, принятых в рассматриваемых секторах в 2005 году в области политики инвестирования, общий индекс ограничительности регулирования ПИИ в России (0,283) почти в два раза превосходит средний уровень ОЭСР (0,150) и значительно превышает показатели, наблюдаемые в ряде новых стран-членов ОЭСР. Достижения России в области либерализации ПИИ также отстают от соответствующих показателей, рассчитанных для стран, не входящих в ОЭСР, которые придерживаются Декларации ОЭСР по международным инвестициям и транснациональным предприятиям (например, Аргентины, Бразилии, Чили, Эстонии, Израиля, Латвии, Литвы, Румынии и Словении). Тем не менее, индекс ограничительности регулирования ПИИ в России отличается в положительную сторону от соответствующих показателей, рассчитанных для Индии и Китая (Рисунок 1.5).

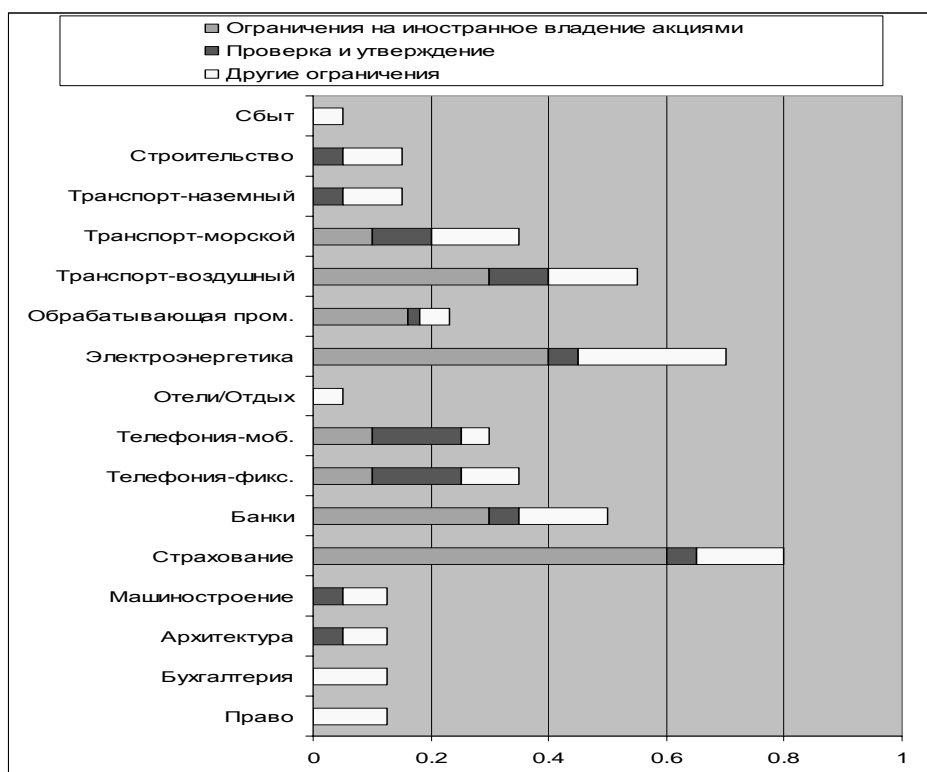
Ограничения на долю владения акционерным капиталом в России наиболее существенны в области страхования, электроэнергетики, банковской сфере и в воздушном транспорте. В секторе страхования действующее законодательство не предусматривает ограничений на иностранную акционерную собственность для отдельных предприятий, но разрешает властям устанавливать общую квоту на долю иностранной собственности в секторе в целом в размере 25 процентов⁶. В банковском секторе иностранную собственность в банковской системе по закону

ограничить можно, но похоже, что это положение на практике не применяется.⁷ Присутствие иностранных банков разрешено лишь в форме дочерних предприятий, а не отделений. Иностранная собственность в воздушном пассажирском и грузовом транспорте разрешена до уровня не выше 49 процентов. В большинстве других проанализированных секторов, в частности, в секторе деловых услуг, гостиничном и ресторанном бизнесе, строительстве и дистрибуции ограничений на иностранную собственность нет.

Если требования в отношении контроля и уведомления являются чрезмерно ограничительными, это может существенно снизить ценность либеральных правил доступа иностранцев к акционерному капиталу. Как представляется, именно это и происходит в России, в частности, в секторе связи, где орган регулирования располагает широкими дискреционными полномочиями по выдаче, изменению условий и отмене лицензий. Требования лицензирования в транспорте применяются в отношении как местных, так и иностранных фирм, но сложность системы лицензирования может предполагать выборочные ограничения в отношении иностранных провайдеров. В целом, ситуация в этой области может улучшиться после принятия правительством решения о постепенном уменьшении числа видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию, со 123 до 75.

Индекс ограничительности ПИИ также призван охватить ограничения, которые влияют на движение людей – такие как требования в отношении гражданства и знания языка для членов советов директоров и другие операционные ограничения – которые могут ударить по фирмам, находящимся в иностранной собственности. Существующая сейчас в России система деловых виз может считаться умеренно ограничительной, учитывая, что согласно действующему законодательству⁸, деловые визы выдаются на срок до трех месяцев (с возможностью одного или двух въездов) или на срок до одного года (многоразовая виза). Однако проведенный ОЭСР опрос инвесторов (Рисунок 1.5) указывает на существенные сложности, с которыми сталкиваются иностранные фирмы при получении разрешений на работу для своего персонала.⁹ Среди других операционных ограничений, которые потенциально влияют на иностранные фирмы, наиболее распространенными являются требования к знанию языка, квалификации и/или гражданства для членов советов директоров или генеральных директоров в страховой и банковской сферах, в транспорте и в некоторых категориях деловых услуг.

Рисунок 1.6. Ограничения ПИИ в России: разбивка по секторам и видам ограничения



Источник: Инвестиционное управление ОЭСР.

Следует отметить, что индекс ограничительности ПИИ не включает все сектора, исключая, в частности, добывающую промышленность, которая столь важна в российском контексте. Более того, использованная методика позволяет принимать во внимание ограниченное число барьеров для инвестирования и охватывает лишь предусмотренные законом или официальные ограничения, не учитывая неформальные барьеры, такие как непрозрачная практика и длительные или дорогостоящие процедуры, предусмотренные различными нормами регулирования. Эти последние аспекты обычно рассматриваются в опросах коммерческих предприятий.

Примечания

1. *Измерение глобализации – Индикаторы экономической глобализации ОЭСР, ОЭСР 2005 г.*
2. База данных ОЭСР по ПИИ

3. *IMBФ, Координированный обзор портфельных инвестиций:*
www.imf.org/external/np/sta/pi/part.asp?iso=RUS.
4. Приоритетом для России должны быть инвестиции, нацеленные на повышение энергоэффективности. Поскольку ратификация Киотского протокола открыла перед Россией инвестиционные возможности в этой области, отсутствие соответствующей внутренней правовой базы не должно стать препятствием для осуществления конкретных проектов.
5. Методика и первоначальные оценки индекса ограниченности ПИИ приводятся в Рабочем отчете Департамента экономики, No. 357 (июнь 2003 г.) и также были опубликованы в № 73 «Экономических перспектив ОЭСР» за 2003 год и использовались при проведении ОЭСР экономических обзоров ряда стран.
6. Согласно закону «Об организации страхового дела» № 204-ФЗ от 20 ноября 1999 года с внесенными в него поправками, максимальное иностранное акционерное участие в общем уставном капитале страховых компаний в целом по отрасли не должно превышать 25%. С 1999 года иностранным страховым компаниям разрешено действовать в России при соблюдении ограничения на владение акциями в размере не более 49 процентов. 17 января 2004 года вступил в силу закон, который, по сути, освобождает базирующиеся в ЕС страховые компании от этого 49-процентного потолка.
7. Федеральный закон № 17-ФЗ от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» предусматривает принцип общей для всего сектора квоты для иностранного участия в российской банковской системе. Статья Постановления Центрального банка № 437 от 23 апреля 1997 года, косвенно подтвердившая квоту в размере 12 процентов, была отменена директивой Центрального банка № 1204-У от 4 ноября 2004 года. На практике никакой секторальной квоты для иностранного участия не применялось, но ее введение остается возможным с правовой точки зрения.
8. Для перемещения иностранного персонала имеет значение следующее законодательство: федеральный закон «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации» от 1 ноября 2002 года и постановление правительства № 335 от 9 июня 2003 года «Положение о бланке, процедуре и условиях выдачи визы».
9. Федеральная служба миграции, согласно сообщениям, готовит поправки в законодательство о выдаче разрешений на работу для иностранцев в России, которые должны существенно облегчить выполнение действующих нормативных актов, в частности, путем постепенной отмены требования для иностранных фирм, зарегистрированных в России, получать разрешения на работу для нанимаемых ими иностранных граждан.

ГЛАВА 2.

ПРОЗРАЧНОСТЬ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ

В первой половине 2005 года ОЭСР провела опрос инвесторов, чтобы оценить прозрачность инвестиционной политики России. Более 100 находящихся в иностранной собственности фирм, действующих в России, откликнулись на опросник, основанный на двух документах ОЭСР: Рамках прозрачности политики привлечения международных инвестиций и Контрольного списка стимулов для привлечения ПИИ. По мнению иностранных инвесторов, доступ к информации о действующем законодательстве и нормах регулирования улучшился во многих областях (например, в отношении норм валютного контроля), но ряд процедур по-прежнему отнимают много времени и остаются дорогостоящими, в частности, это касается регистрации земли и собственности, а также получения разрешений на работу. Критику вызывает и отсутствие своевременной информации о предстоящих изменениях норм регулирования, что является следствием недостаточных консультаций между правительством и деловым сообществом. Результаты ряда других опросов коммерческих предприятий, проведенных недавно в России, в целом подтверждают выводы опроса ОЭСР, указывая, в частности, на то, что отсутствие предсказуемости негативно влияет на представление об инвестиционном климате как потенциальных так и нынешних иностранных инвесторов.

2.1. Опрос инвесторов ОЭСР

Опрос 102 иностранных фирм, действующих в России, был проведен ОЭСР совместно с Ассоциацией европейских предприятий в России и Консультативным советом ОЭСР по вопросам бизнеса и промышленности (VIAC) в первой половине 2005 года.¹ Задача этого опроса состояла в том, чтобы оценить представление иностранных инвесторов относительно отдельных аспектов инвестиционной политики России, в частности, в отношении доступа к значимой для предприятий информации, предоставляемого федеральными и региональными администрациями, процедур консультаций, осуществляемых российскими властями и административными должностями на различных уровнях государственной власти в целях реализации и мониторинга мер, связанных и инвестициями. Таким образом, исследование было сфокусировано на ключевых вопросах доступа к информации и прозрачности, не касаясь напрямую ряда других критических аспектов делового климата, таких как коррупция, налоговое администрирование и защита прав интеллектуальной собственности, которые воспринимаются иностранными инвесторами как важные барьеры.

2.1.1. Доступ к информации о федеральных законах и нормативных актах улучшился, но на региональном уровне это заметно в меньшей степени

Опрос показывает разительный контраст между по большей части критическими отзывами большинства респондентов относительно общей эффективности правительственной политики в отношении инвестиций, с одной стороны, и относительно высоким уровнем удовлетворения доступностью информации и процедурами в ряде конкретных рассматриваемых областей – с другой. Так, большинство компаний (64 процента) оценило правительственную политику по привлечению и развитию прямых иностранных инвестиций как недостаточную или неэффективную. Наиболее критически настроенными в этом отношении были фирмы со 100-процентным иностранным участием и фирмы, занимающиеся внешнеторговой деятельностью. Тем не менее, в ответах на просьбу оценить доступность информации по законодательно-нормативной базе лицензирования, регистрации, таможенных правил, а также слияний и поглощений, уровень удовлетворенности колебался от 50 до 70 процентов, и ответы, как правило, были одинаковыми как на федеральном, так и на региональном уровне.

Тем не менее, у иностранных инвесторов по-прежнему вызывает озабоченность недостаточность информации в некоторых областях, в

частности, по приобретению недвижимости и получению разрешений на работу, которую, похоже, получить более сложно, особенно на региональном уровне. К другим проблематичным областям относится информация о возможности освобождения от уплаты налога и о требованиях по охране окружающей среды, также главным образом в региональном контексте. Особую сложность для иностранных инвесторов представляет получение информации об изменениях в законодательно-нормативной базе: на федеральном уровне 52 процента фирм оценивают остроту этой проблемы от средней до очень серьезной, тогда как на региональном уровне так считают 65 процентов (Таблица 2.1).

Table 2.1. Доступ к информации о правительственной политике и изменениях норм регулирования, касающихся иностранных инвесторов на национальном и региональном уровнях

	Процентная доля респондентов	
	На национальном уровне	На региональном уровне
Не проблема или незначительная проблема	48,0	35,4
Проблема средней остроты	33,3	36,5
Серьезная и очень серьезная проблема	18,7	28,1
Итого	100	100

Источник: Опрос инвесторов ОЭСР, 2005 г.

Опыт выполнения иностранными фирмами конкретных норм регулирования и процедур, связанных с инвестициями, не выявил каких-либо четких тенденций. Например, у половины фирм не было проблем со стоимостью регистрации или лицензирования в денежном выражении или эти проблемы были незначительными, но они считают задержки, связанные с этими процедурами, серьезной или очень серьезной проблемой. В отношении санитарно-эпидемиологических инспекций и административного контроля мнения разошлись: четкость и прозрачность правил и их единообразное и беспристрастное применение не представляют проблемы или являются лишь незначительной проблемой для трети респондентов, тогда как другая треть респондентов считает, что в этих областях существуют серьезные или очень серьезные проблемы. Четкость и прозрачность таможенных правил и процедур их реализации представляют проблему средней остроты для 43 процентов респондентов и серьезную или очень серьезную проблему еще для 30 процентов. Предсказуемость и беспристрастность таможенных процедур, похоже, представляет больше проблем для иностранных фирм, чем

вымогательство незаконных платежей. Что касается апелляционных и арбитражных органов, иностранные фирмы меньше жалуются на доступ и прозрачность правил и процедур, а неудовлетворены они, главным образом, отсутствием, как они считают, единообразия и беспристрастности и, особенно, недостаточной быстротой и эффективностью деятельности арбитражных и апелляционных органов (что считается серьезной или очень серьезной проблемой более чем 42 процентами респондентов).

Среди различных источников информации, опрошенные компании полагаются прежде всего на российское законодательство и консультационные фирмы (60 процентов) и деловую прессу (57 процента). Источники российского правительства, особенно официальные юридические публикации и официальные страницы в Интернете на английском языке, используют более 54 процентов респондентов. Хотя первичное законодательство на английском языке представляется относительно широко доступным, вторичное законодательство – и особенно законодательные и нормативные акты, издаваемые региональными властями – обычно доступно только на русском. Большинство фирм редко поддерживают официальные или неофициальные контакты с правительством и незнакомы с возможностью обращения в правительственные справочные службы. Размер компаний является важным фактором при выборе источников информации: небольшие компании с большей готовностью полагаются на личные контакты (55 процента), тогда как крупные компании (47 процента) более часто используют иностранные консультационные компании.

2.1.2. Проблема недостаточности консультаций

Одной из серьезных жалоб со стороны иностранных компаний стало отсутствие консультаций правительства с иностранным бизнесом до принятия новых мер: 73 процента фирм находят эти консультации недостаточными, более 78 процентов считают их недостаточно открытыми для всех заинтересованных сторон, а еще больший процент (79 процентов) полагает, что доступ к таким консультациям недостаточно четко определен (Таблица 2.2). Тем не менее, большая часть иностранных инвесторов (59 процента) считают деятельность Консультативного совета по иностранным инвестициям (КСИИ) эффективной или достаточной с точки зрения выражения их беспокойства по поводу политики, которая затрагивает их бизнес. Респонденты, как правило, придерживались более скептической точки зрения относительно роли представителя, отвечающего за ПИИ.

Таблица 2.2. Консультации между правительством и инвесторами по планируемым к принятию законам и нормативным актам

	Процентная доля респондентов		
	Достаточно	Недостаточно	Нет ответа
Достаточно ли российские власти консультируются с инвесторами до принятия новых мер?	24,5	72,5	3,0
Открыты ли процедуры уведомления /консультации для всех заинтересованных сторон, включая иностранных инвесторов?	19,6	78,4	2,0
Четко ли определены и разграничены изъятия из процедур уведомления/консультации?	16,7	79,4	3,9

Источник: Обзор инвесторов ОЭСР, 2005 г.

2.1.3. *Нечеткое распределение ролей федеральных и региональных органов в инвестиционной политике*

Если большинство респондентов (65 процента), особенно среди фирм, базирующихся в Москве, считают роль федеральных властей хорошо или достаточно определенной, большая часть фирм с трудом может четко представить себе роль региональных и местных органов власти в определении и реализации политики привлечения инвестиций. Эта точка зрения совпадает с другими результатами опроса, свидетельствующими о более негативном отношении иностранных инвесторов к способности уровней государственной власти ниже федерального осуществлять управление и мониторинг политики и стимулов, связанных с инвестициями. Озабоченность вызывают и точные prerogatives специализированных инвестиционных агентства в отношении инвестиционной политики: 68 процентов иностранных фирм считают, что их роль недостаточно ясна или совершенно неясна. В ответ на вопрос об оценке возможных средств правовой защиты почти 57 процентов иностранных фирм считают режим «одного окна» эффективным средством оказания им содействия в открытии предприятий и в процессе их работы. Улучшение административной структуры рассматривается как главное условие совершенствования правительственной инвестиционной политики (76 процентов), за ним следует подготовка и обучение должностных лиц, тогда как вложение средств в новые технологии считается менее важным.

Иностранные инвесторы считают, что надзор за инвестиционной политикой и ее оценка производятся относительно удовлетворительным

образом отраслевыми ассоциациями (почти 56 процентов респондентов) и парламентскими органами (53 процента респондентов), но у широкой общественности нет достаточных возможностей для обсуждения и оценки политики, связанной с иностранными инвестициями. Наконец, иностранное деловое сообщество не считает серьезной проблемой соответствие российской инвестиционной политики международным обязательствам страны.

Проведенный ОЭСР опрос инвесторов указывает на положительные сдвиги в плане доступности и наличия информации, имеющей отношение к коммерческой деятельности, в таких ранее подвергавшихся серьезной критике областях как валютный контроль. Что касается таможенных процедур, которые иностранные и местные операторы в прошлом называли главным препятствием, исполнение Таможенного кодекса, принятого в 2004 году, похоже, принесло существенные улучшения. Программа «новой таможенной политики», которую готовит правительство, призвана помочь в решении оставшихся проблем, связанных с непрозрачностью и сложностью таможенных процедур, все еще препятствующих коммерческой деятельности в широких пределах. Иностранным фирмам также сложно находить имеющуюся в наличии информацию, особенно по приобретению недвижимости и получению разрешений на работу.² Предприятия, полностью или большей частью находящиеся в иностранной собственности, а также фирмы, ориентированные на импорт/экспорт остаются наиболее критически настроенными в отношении прозрачности и доступа к информации. Источники информации, используемые иностранными фирмами, диверсифицируются, но информация, предоставляемая правительством, играет относительно более важную роль по сравнению с другими источниками, предлагаемыми специализированными фирмами. Главной проблемой остается своевременное доведение до сведения делового сообщества информации о вносимых правительством изменениях в области регулирования. В более широком смысле, существующие механизмы консультаций в рамках диалога между деловым сообществом и правительством не считаются удовлетворительными.

2.1.4. Значение результатов опроса ОЭСР для инвестиционной политики

Чтобы дополнить опрос ОЭСР, Департамент инвестиционной политики Министерства экономического развития и торговли согласился ответить на ряд вопросов, аналогичных тем, которые были заданы иностранным инвесторам. Эта первоначальная самооценка правительством его инвестиционной политики может помочь ему в

выработке главных приоритетов в этой области. Понятно, что власти придерживаются в целом более позитивного взгляда на действующую законодательно-нормативную базу и на ее выполнения по сравнению с иностранными фирмами. В частности, российские власти подчеркивают, что политика правительства уделяет повышенное внимание вопросам прозрачности, включая, например, новый Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 года, направленный на повышение прозрачности процедур территориального планирования и застройки. Соображениями прозрачности также объясняется внесение поправок в Лесной и Водный кодексы, которые прошли первое чтение в Думе в 2005 году.

Правительство также подготовило новый закон о раскрытии информации с целью уточнения прав граждан на доступ к информации и обязательств государственных органов по ее предоставлению. Согласно предложенному правительством законопроекту, государственные органы обязаны публиковать все документы, приказы и инструкции по их применению за исключением конфиденциальной информации и государственных тайн, а также помещать их на своей странице в Интернете бесплатно (или взимать плату лишь за распечатку на бумаге). Если должностные лица своевременно не предоставляют запрошенной информации, в соответствии с пересмотренным Административным кодексом, они подлежат наказанию в виде высоких штрафов и даже вплоть до увольнения. Предложение правительства станет важным вкладом в повышение прозрачности в целом, поэтому необходимо ускорить законодательный процесс в Государственной Думе с тем, чтобы этот закон скорейшим образом вступил в силу.

Согласно мнению правительства, информация по большей части рассматриваемых областей легкодоступна, особенно на федеральном уровне, хотя определенные проблемы, связанные с наличием информации, например, о налоговых льготах и о разрешениях на работу существуют на региональном уровне. В своей оценке источников информации российское правительство полагает, что иностранные инвесторы полагаются главным образом на иностранные консультационные фирмы, отраслевые ассоциации и личные контакты, а не на российские правительственные источники. Что касается информационных источников, предоставляемых российским правительством, федеральные власти и иностранные инвесторы сходятся во мнении относительно высокой значимости официальных юридических публикаций. Однако если власти считают правительственные страницы в Интернете на русском языке наиболее часто используемым источником информации, то иностранные инвесторы предпочитают консультироваться с их английским вариантом. Власти

также подтвердили то, что специальными справочными службами правительства пользуются нечасто. Стоит отметить, что как правительство, так и иностранные инвесторы считают первостепенным приоритетом в деле улучшения реализации инвестиционной политики совершенствование административной структуры, за чем следует необходимость подготовки и обучения должностных лиц и вложение средств в новые технологии.

Что касается политики, относящейся к иностранным инвестициям, правительство подчеркивает, что его главным принципом является гарантия национального режима для иностранных инвесторов и, таким образом, на федеральном уровне основные инструменты ограничены обеспечением политики, направленной на снижение политических и финансовых рисков. На региональном уровне стимулы состоят не только из налоговых льгот, но из других механизмов, включая предоставление гарантий и региональные меры по привлечению инвестиций. В целом, правительство считает имеющиеся стимулы для инвестирования достаточными для стимулирования иностранных инвестиций как по России в целом, так и в регионах, но менее эффективными в плане привлечения иностранных инвестиций в конкретные сектора.

Сопоставление заключений, сделанных по итогам опроса инвесторов, и результатов самооценки правительства позволяет определить ряд приоритетов инвестиционной политики. Во-первых, правительство должно взять на вооружение более активный подход в отношении распространения имеющейся информации по вопросам бизнеса и шире использовать электронные средства массовой информации для публикации вступающих в силу нормативных актов, особенно на других языках, учитывая, что большинство иностранных инвесторов редко посещает правительственные страницы в Интернете и заявляет, что они предпочли бы консультироваться с вариантом такой страницы на английском языке.

Правительство также должно принять во внимание сложности, с которыми сталкиваются иностранные инвесторы при попытке четко разграничить различные уровни российской администрации и их роли в разработке и реализации инвестиционных мер и стимулов. Еще одна задача правительства заключается в том, чтобы отреагировать на серьезную обеспокоенность иностранных инвесторов в связи с ограниченным доступом к процедурам консультаций или их недостаточностью этих процедур в связи с изменениями норм регулирования или планируемым принятием новых законодательных и нормативных актов.

Важно подчеркнуть, что опросник, использовавшийся для проведения ОЭСР опроса инвесторов, был основан на «Рамках прозрачности политики привлечения международных инвестиций ОЭСР» и, таким образом, был сфокусирован на вопросах доступа к информации и прозрачности. Как следствие, некоторые другие важные вопросы, такие как коррупция, налоговое администрирование и защита прав интеллектуальной собственности, непосредственно в ходе данного обследования не затрагивались. Тем не менее, иностранные инвесторы отмечают эти проблемы в числе серьезных препятствий для создания и деятельности предприятий в России, поэтому их решение должно оставаться в числе ключевых политических приоритетов правительства.

2.2. Деловой климат России в свете других недавних опросов предприятий

При проведении своего опроса инвесторов ОЭСР не намеревалась непосредственно затронуть все аспекты делового климата России. Дополнительные интересные сведения по вопросам практического осуществления политики привлечения инвестиций можно найти в ряде недавних опросов предприятий, в частности, опросе КСИИ 2005 года под названием «Россия: пункт назначения инвестиций», базы данных Всемирного банка «Doing Business», опроса Всемирного банка/ЕБРР 2005 года «Обследование делового климата и показателей эффективности предприятий» и обследование японских предприятий.

В соответствии с **обследованием КСИИ**, проведенным в начале 2005 года, главным препятствием для иностранных инвестиций в России является коррупция, за которой следуют административные барьеры и выборочная интерпретация и применение законов. Обследование также показывает, что потенциальные инвесторы сталкиваются с большими сложностями при получении достоверной информации, необходимой им для принятия решений об инвестировании, чем фирмы, уже присутствующие в России. Кроме того, инвесторы и потенциальные инвесторы считают, что в Россию придет больше инвестиций, если правительство будет лучше общаться с инвесторами. Эти выводы подтверждаются заключениями проведенного ОЭСР опроса инвесторов относительно необходимости продолжения правительством усилий по повышению прозрачности и доступа иностранных инвесторов к информации по вопросам бизнеса, а также дальнейшему развитию консультаций с деловым сообществом с тем, чтобы новые и планируемые законодательные и нормативные акты не оказывали негативного воздействия на инвестиционный климат.

Третий круг проведенного в 2005³ **Всемирным банком/ЕБРР «Обследования делового климата и показателей эффективности предприятий»**, дает возможность сопоставить все восточноевропейские страны и страны СНГ по ряду важных аспектов, определяющих деловой климат, включая регулирование деятельности предприятий, вопросы трудовых отношений и налогообложения, а также доступ к инфраструктуре и финансам, как они воспринимаются фирмами, действующими в этих странах. По сравнению с 2002 годом в 2005 году российские фирмы отметили улучшения в таможенном и торговом регулировании, налоговом администрировании и, в меньшей степени, лицензирование и выдачу разрешений предприятиям, но указали, что положение с регулированием трудовых отношений и коррупция ухудшились. Наиболее настораживающей тенденцией, выявленной опросом, является сохраняющееся у фирм представление о дальнейшем усилении коррупционных процессов в России. Среди трех показателей коррупции, которые были проанализированы, лишь так называемый «коррупционный налог» (неофициальные платежи государственным должностным лицам как процент от годового объема продаж) снизился в России в период с 2002 по 2005 годы, тогда как два других показателя возросли: «частотность взяточничества» (т.е. процент респондентов, признающих в том, что они платят часто или, как правило, вносят неофициальные платежи за решения по таможенным, налоговым и лицензионным вопросам) и, в особой степени, «откатный налог» (т.е. процент суммы контракта, выплачиваемый в виде дополнительных или неофициальных платежей, чтобы обеспечить получение правительственных контрактов).

База данных **Всемирного банка «Doing Business» («Занимаясь бизнесом»)**⁴ предлагает регулярно обновляемый моментальный снимок делового климата в большом числе развитых и развивающихся стран. Последние имеющиеся в наличии данные за 2004 год показывают, что по сравнению с другими странами российские нормы регулирования найма и увольнения работников, а также закрытия предприятий достаточно благоприятны для бизнеса, но ситуация с другими анализируемыми показателями не столь радужна. Например, для открытия фирмы в России требуется в среднем 36 дней и выполнения 9 различных процедур, по сравнению с 25 днями в странах ОЭСР. Подтверждая выводы проведенного ОЭСР опроса инвесторов, база данных Всемирного банка также показывает сложности, с которыми сталкиваются фирмы при регистрации собственности: для передачи собственности от продавца к покупателю требуется выполнение 6 различных процедур, что занимает в России 37 дней (для сравнения, в среднем по ОЭСР для этого необходимо выполнить 4 процедуры, которые занимают 34 дня). Однако стоимость регистрации собственности в России ниже, чем в более развитых странах.

Опрос КСИИ 2004 года «Несостоявшиеся российские инвесторы»⁵ был посвящен «неинвесторам», которые либо отказались от своих инвестиционных проектов на начальной стадии, либо остановили из вскоре после начала или после определенного периода их осуществления. Это обследование также подчеркивает, что доступ к земле и связанные с ним процедуры регистрации рассматриваются как главный сдерживающий фактор, влияющий на деловые решения в отношении России, особенно среди иностранных инвесторов. Тот факт, что несостоявшиеся инвесторы упоминали среди наиболее серьезных трудностей на начальном этапе получение разрешений на работу для иностранных граждан, также подтверждает аналогичный вывод, сделанный по результатам инвесторского опроса ОЭСР.

Российско-японский комитет по экономическому сотрудничеству провел в 2004 и 2005 годах исследования делового климата России среди членов Японской федерации бизнеса («Ниппон кэйданрен»)⁶. Этот опрос подкрепляет инвесторский опрос ОЭСР дополнительными аргументами, в частности, это касается необходимости улучшения доступа к информации и повышения прозрачности инвестиционной политики российского правительства по отношению к потенциальным иностранным инвесторам. Более 90 процентов уже действующих в России японских инвесторов позитивно или очень позитивно оценивают перспективы бизнеса в России, но из японских фирм, не присутствующих в России, это мнение разделяет лишь 37 процентов. По мнению японских фирм, больше всего требуются улучшения в таких областях как упрощение процедур выдачи виз и разрешений на работу, а также повышение прозрачности существующих процедур, в том числе и на региональном уровне.

2.3. Консультации между частным сектором и государством в России

Трудности со своевременным информированием участников рынка о новых и/или грядущих правовых или нормативных изменениях отчасти обусловлены самим характером незавершенного процесса перехода, который требует частых корректировок. Таким образом, определенная степень нормативной нестабильности является неизбежной и, в целом, нормально воспринимается участниками рынка. Тем не менее, в таких условиях правительство должно интенсифицировать свои усилия по разработке адекватных механизмов, которые позволяли бы консультироваться с деловым сообществом и достаточно заблаговременно информировать участников рынка о недавно принятых мерах. Прозрачность и предсказуемость регулирования тем более важны для мелких российских и для иностранных инвесторов, особенно

потенциальных, которые по определению хуже знакомы с национальной законодательно-нормативной базой по сравнению с фирмами, уже обосновавшимися на российском рынке. В принципе, в России существует относительно хорошо структурированная сеть деловых ассоциаций, стремящихся представлять интересы своих членов перед федеральными или региональными властями (см. Вставка 2.2).

В центре внимания проведенного ОЭСР опроса инвесторов находились две основные структуры, служащие для развития диалога с иностранными инвесторами в России: Консультативный совет по иностранным инвестициям (КСИИ) и уполномоченный по ПИИ. Респонденты оценивали КСИИ как более эффективный орган по сравнению с уполномоченным по ПИИ, и правительство разделяет это мнение. Однако, похоже, что КСИИ остается главным образом форумом для крупных инвесторов, уже обосновавшихся в России, и, вероятно, менее восприимчив к нуждам и проблемам новых инвесторов и малых и средних предприятий. Уполномоченный по ПИИ известен главным образом членам КСИИ, а деятельность его ограничена ввиду ограниченности административных возможностей государственного аппарата по рассмотрению конкретных жалоб инвесторов. Кроме того, уполномоченный по ПИИ вмешивается обычно для решения проблем, с которыми иностранные инвесторы сталкиваются на федеральном уровне, тогда как – и это также подтверждается опросом ОЭСР – наибольшие сложности возникают как раз в региональном контексте. В этом отношении, существующая сеть региональных торгово-промышленных палат может использоваться более широко и эффективно для налаживания регулярных контактов между деловым сообществом и региональными и местными органами власти и для содействия в решении конкретных практических проблем.

На диалог между частным сектором и государством в России влияет активизирующееся государственное вмешательство в экономику и неопределенность в отношении прав собственности. Деловое сообщество также стало более фрагментированным, поскольку отдельные сектора и фирмы сейчас конкурируют за конкретные государственные субсидии, предоставляемые федеральными или региональными властями. Диалог между правительством и деловым сообществом, включая иностранных инвесторов, требует восстановления взаимного доверия, в частности, путем четкого разграничения масштабов и методов государственного вмешательства в экономическую деятельность. Различные отраслевые ассоциации должны развивать собственные внутренние средства коммуникации и методы работы, чтобы быть в состоянии своевременно и эффективно доводить до сведения соответствующих властей беспокойства и предложения своих членов.

Вставка 2.2. **Основные существующие структуры для диалога между частным сектором и государством в России**

А) Российские деловые ассоциации

Торгово-промышленная палата (ТПП): крупнейшая деловая ассоциация в России, представляющая около 20 000 предприятий в 169 своих региональных отделениях; она объединяет 178 деловых ассоциаций и имеет отделения в 14 странах. Она оказывает содействие своим членам в налаживании контактов с иностранными фирмами и представляет их интересы, особенно в отношениях с региональными властями.

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП): создан в 1990 году, объединяет главным образом директоров крупных предприятий; с 1994 года он создал сеть из 30 отраслевых ассоциаций и других аффилированных организаций в 56 регионах России.

Деловая Россия: первоначально эта организация проводила совместные мероприятия с политической партией «Единая Россия» и установила тесные связи с правительством и президентом; у нее нет региональных отделений и она, похоже, не оказывает никаких конкретных услуг своим членам.

Объединение предпринимательских организаций России - ОПОРА): созданная в 2000 году, оно представляет главным образом ассоциации малых предприятий и индивидуальные фирмы, стремясь отстаивать их интересы в отношениях с региональными и местными органами власти.

Координационный союз организаций работодателей России (КСОРР): ассоциация, под зонтиком которой действует целая сеть организаций; ее членами являются и Торгово-промышленная палата, и Российский союз промышленников и предпринимателей. Она также представляет интересы делового сообщества в трехстороннем диалоге с правительством и профсоюзами.

В) Иностранные деловые ассоциации

Иностранные деловые ассоциации, например, Американская торговая палата, Германская экономическая палата, Ассоциация европейских предприятий: они предоставляют своим членам различные виды коммерческой информации, содействуют установлению сетевых связей между иностранными фирмами, действующими в России и ставят конкретные вопросы/проблемы, связанные с деловым климатом, перед российскими властями.

Консультативный совет по иностранным инвестициям (КСИИ): создан в 1994 году; его председателем является председатель Правительства России, а его деятельность координируется Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ); в его состав входят руководители 25 крупнейших иностранных инвесторов в России, включая «Бритиш петролеум», «Мобил», «Шелл», «Дойче банк», «Ситибанк», «Кока-кола», «Нестле», «Рено», «Сименс» и «Юнилевер». В период между ежегодными сессиями регулярные заседания проводят несколько рабочих групп, сотрудничающих с соответствующими министерствами, которые занимаются, в частности, государственным регулированием, налогами и бухгалтерским учетом, финансовыми институтами и рынками капитала, промышленностью, природными ресурсами, пищевой промышленностью и сельским хозяйством. В настоящее время в центре внимания КСИИ находится планируемое законодательство по стратегическим секторам.

Уполномоченный по ПИИ: эта должность была создана в 2002 году по просьбе КСИИ; уполномоченные регулярно представляет свои доклады КСИИ. По традиции эту функцию выполняет глава аппарата правительства (до 2004 году – Игорь Шувалов, в настоящее время – Сергей Нарышкин). Он защищает интересы как иностранных, так и российских инвесторов и доводит их жалобы до соответствующих органов правительства. Большая часть жалоб разрешается напрямую благодаря использованию внутренних процедур в сотрудничестве с ответственными федеральными министерствами или агентствами.

Примечания

1. Полные результаты опроса опубликованы в документе ОЭСР DAF/INV/WD(2005)14/ADD1.
2. Признавая серьезные недостатки, существующие на российском рынке недвижимости, и их негативное воздействие на развитие бизнеса в целом, Всемирный банк в июле 2005 года приступил к осуществлению проекта кадастрового развития, призванного помочь России улучшить потоки информации и рационализировать процедуры в Государственном кадастровом агентстве. См. <http://web.worldbank.org>. Что касается разрешений на работу, поправки к действующему законодательству о разрешениях на работу для иностранцев, которые в настоящее время готовятся Федеральном миграционной службой, должны избавить иностранные фирмы, зарегистрированные в России, от обязанности обращаться за разрешением на работу для иностранных работников, которых они хотят нанять.

3. Обследование делового климата и эффективности предприятий ЕБРР/Всемирного банка впервые проводилось для стран с переходной экономикой в 1999 году, затем оно было повторено в 2002 году и последний раз прошло в 2005 году. В России в третьем раунде этого обследования приняло участие 600 фирм. Основные результаты опроса были проанализированы в опубликованном ЕБРР *Докладе о переходе в 2005 году: Бизнес в процессе перехода*, Лондон, ноябрь 2005 года.
4. См. <http://www.doingbusiness.org>
5. Collidge J., Kisunko G., Steinbuks: *Russia Runaway Investors*, Foreign Investment Advisory Service, A Joint Service of the International Finance Corporation and the World Bank, June 2004.
6. В опросе 2004 года приняло участие 127 фирм, а в опросе 2005 году – 181 фирма, включая как предприятия, не зарегистрированные в России, так и уже действующие в стране.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.A1.

ОПРОС ИНВЕСТОРОВ ОЭСР

Выборка респондентов

Сто двадцать две иностранные фирмы, которые ответили на опросник ОЭСР, представляют собой широкий спектр направлений деятельности, рыночной ориентации, структуре собственности, размерам и месторасположению компании. Отраслевая разбивка этой выборки является сравнительно представительной для структуры ПИИ в России в целом – крупнейшую категорию образуют торговая и ремонтная деятельность (20 процентов), представлены также финансовые услуги (16 процентов) и обрабатывающая промышленность (14 процентов). Большая часть фирм-респондентов полностью находятся в иностранной собственности (73 процента) и, как правило, занимаются одним видом деятельности. Аналогично географическому распределению иностранных инвестиций по России в целом, значительная часть опрошенных фирм (44 процента) действуют в Москве и окружающем регионе. Большая часть опрошенных компаний производят продукцию главным образом на российский рынок, и почти 50 процентов фирм импортируют более половины своих вводимых ресурсов. С точки зрения размеров компаний, выборка более или менее в равной степени представляет малые предприятия с числом работников менее 50 (39 процентов от общего числа), фирмы с число работников более 500 человек (32 процента) и фирмы, где число работников варьируется от 50 до 500 (29 процентов).

Рисунок 2.A1.1 Отраслевая структура фирм-респондентов

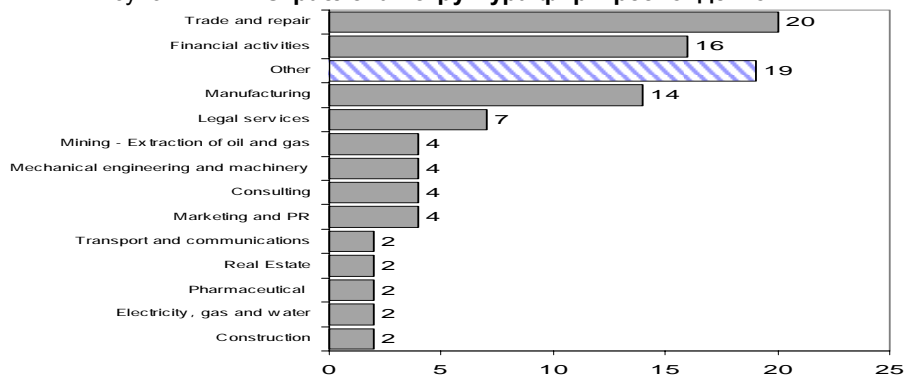


Рисунок 2.A1.2 Структура собственности и число видов деятельности

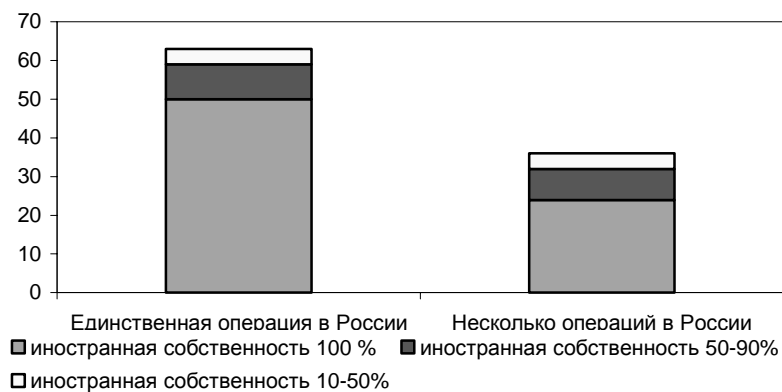
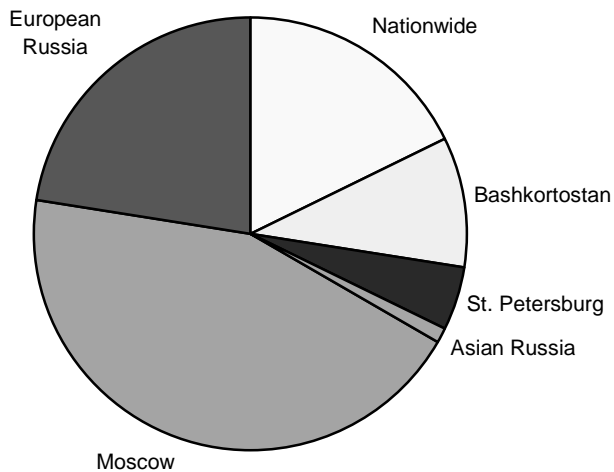
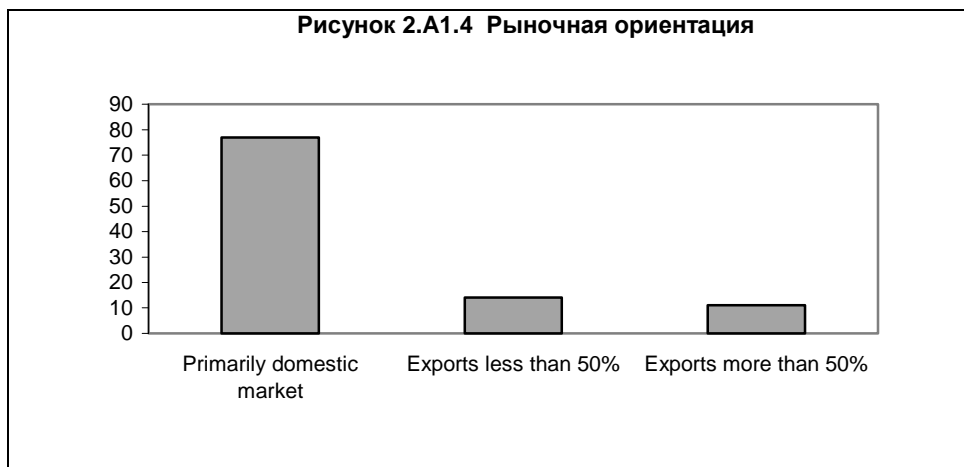


Рисунок 2.A1.3 Местонахождение фирм-респондентов





Возможные ограничения опроса ОЭСР

Как и при любом опросе предприятий, результаты опроса ОЭСР следует интерпретировать с осторожностью ввиду как общи, так и частных проблем, возникающих в России. Чтобы получить высокий процент ответов и сэкономить время старших руководителей, которым и адресован опросник, опрос проводился в виде вопросов с несколькими вариантами ответа, а дополнительные комментарии можно было давать факультативно. С представителями фирм можно было провести лишь ограниченное число личных бесед. Несмотря на усилия по адаптации языка ОЭСР, ориентированного прежде всего на правительственные круги, может показаться, что некоторые вопросы не являются актуальными непосредственно для бизнеса.

Еще один возможный недостаток состоит в том, что опрос не затронул потенциальных инвесторов и/или иностранные фирмы, решившие не выходить на российский рынок или уйти из России. Все респонденты – это иностранные инвесторы, уже действующие в России, знакомые с ее условиями и, таким образом, возможно склонными либо недооценивать существующие препятствия, либо, напротив, драматизировать ситуацию, чтобы отпугнуть потенциальных конкурентов. Некоторые иностранные фирмы, имеющие тесные связи с местными органами власти, могли воздержаться от резкой критики. В опросе ОЭСР это, вероятно, относится к 10 ответам из Башкортостана, полученным через региональные власти, где инвестиционный климат получил значительно более благоприятную оценку по сравнению с ответами других респондентов.

ГЛАВА 3.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Привлечение иностранных инвестиций в регионы помимо крупных городов и другие сектора помимо энергетических, которые пока что были их главными получателями, является одной из важных целей экономической политики России. Несмотря на ряд сравнительных преимуществ, которые могут предложить многие российские регионы, такие как относительно дешевая земля и собственность, а также квалифицированная рабочая сила, иностранные инвесторы все еще считают их инвестиционный климат недостаточно привлекательным. Усилия регионов по устранению барьеров для инвестиций, в частности, путем предоставления налоговых льгот и разработки программ привлечения инвестиций, пока что не принесли ожидаемых результатов. Задача недавно принятых законов «Об особых экономических зонах (ОЭЗ)» и «О концессиях», которая состоит в том, чтобы сделать конкретные регионы и сектора привлекательными для иностранных инвесторов, может быть достигнута, если необходимые для их выполнения подзаконные нормативные акты будут прозрачными, недискриминационными и в минимальной степени искажающими действие рыночных сил.

3.1. Нечеткое распределение обязанностей на различных уровнях государственной власти как препятствие для инвестирования

Подавляющее большинство прямых иностранных инвестиций по-прежнему сосредоточено в небольшом числе российских регионов. Эти регионы могут либо обеспечить легкий доступ к крупным местным рынкам (Центральный и Северо-Западный федеральные округа) или наделены значительными природными богатствами (например, Уральский и Дальневосточный федеральный округа) (Таблица 3.1). В то же время, большинство российских регионов (50 из общего числа 64) в 1995-2003 годах в среднем привлекало лишь 0,3 млрд. долл. США каждый в виде суммарного притока прямых иностранных инвестиций.¹ Растущая стоимость земли и собственности в крупных городах и возникающая нехватка квалифицированной рабочей силы в этих областях сейчас открывают другим регионам реальные возможности, чтобы конкурировать за прямые иностранные инвестиции.

Таблица 3.1. Иностранные инвестиции в российских федеральных округах
(млн. долл. США)

	2002	2003	2004	январь- сентябрь 2005
Центральный федеральный округ	9 526	15 664	19 277	2 357
Северо-западный федеральный округ	1 594	1 877	2 869	13 734
Южный федеральный округ	587	666	689	696
Приволжский федеральный округ	1 449	945	2 415	1 101
Уральский федеральный округ	2 539	5 562	7 033	1 730
Сибирский федеральный округ	2 944	2 138	3 154	2 677
Дальневосточный федеральный округ	1 141	2 847	5 073	4 530
Российская Федерация в целом	19 780	29 699	40 509	26 825

Источник: Федеральная служба государственной статистики

В дополнение к ряду часто упоминаемых недостатков, присущих многим регионам в других странах, таких как менее развитая инфраструктура, большая удаленность от центров разработки политики и финансовых центров, российские регионы страдают от ряда дополнительных трудностей, встающих на пути иностранных инвестиций. Большинство иностранных инвесторов считает, что в регионах сложнее

получить доступ к актуальной для бизнеса информации по сравнению с крупными городами, и у них возникают проблемы в отношениях с региональными органами власти, особенно в связи с процедурами регистрации и вопросами налогообложения. Опрос ОЭСР также подтвердил, что для иностранных инвесторов роль и прерогативы региональных властей в отношении инвестиционных вопросов нечетко разграничены с полномочиями федерального центра.

Российская Конституция определяет юрисдикцию и разграничивает полномочия Федерации и ее субъектов, а также определяет области их совместных полномочий (Вставка 3.1). Однако на практике эти отношения не столь просты и за последние 15 лет они претерпели существенные изменения. В 1990-е году сильный нажим со стороны регионов, добивавшихся децентрализации, еще больше усугубил неоднородность и рыночную фрагментацию, унаследованные от советского прошлого. Начиная с 2000 года, федеральное правительство предприняло энергичные усилия по восстановлению централизации как на политическом уровне (создание семи федеральных округов, возглавляемых уполномоченными представителями президента), так и на правовом и экономическом фронтах. Широкомасштабный пересмотр региональных законов привел к отмене целого ряда региональных правовых актов, которые были сочтены противоречащими федеральному законодательству. Перестройка налоговой системы ограничила дискреционные полномочия регионов в экономической политике в целом и в налоговых вопросах, в частности.²

Тем не менее, укрепление полномочий федеральных властей в области экономической политики не мешает регионам оказывать существенное влияние на местные экономические и правовые условия, а также на меры по реализации политики, руководствуясь местными, а не федеральными интересами, что может вести к «региональному протекционизму». Эта относительная независимость регионов по отношению к центру возможна, главным образом, потому, что региональные власти в значительной степени контролируют региональные отделения федеральных органов, поскольку их работники назначаются регионами и зачастую получают зарплату от региональных властей. Региональные отделения отвечают за разработку и осуществление ряда важных норм регулирования в регионах, включая налоговые процедуры, регистрацию земли, санитарно-эпидемиологический и природоохранный контроль.

Вставка 3.1. Полномочия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации

Россия объединяет 88 регионов («субъектов Федерации»), в состав которых входит 21 национальная республика, 48 областей, 7 краев, 9 автономных округов, одна автономная область и два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. Определение юрисдикции и разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами дано в Статьях 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, где говорится что:

- (i) в ведении Российской Федерации находятся установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, внешняя политика, международные договоры и внешнеэкономические отношения Российской Федерации (Статья 71).
- (ii) в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, охрана окружающей среды, координация вопросов здравоохранения и установление общих принципов налогообложения (Статья 72). Совместное ведение также включает «координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации».

После вступления в силу закона «О принципах и порядке разделения полномочий между административными органами федерального центра и субъектами Российской Федерации» (24 июня 1999 года), новые региональные законодательные акты должны обсуждаться и представляться в Совет Федерации для итогового утверждения. Президент Путин пользовался своим правом, предусмотренным Статьей 85.2 Конституции, позволяющим ему приостанавливать действие регионального законодательства, если оно будет сочтено противоречащим федеральному. В апреле 2001 года было объявлено, что четыре пятых региональных законодательных и нормативных актов были приведены в соответствие с федеральными нормами, включая законодательство по вопросам транспорта, миграции, торговли и лицензирования.

3.2. Ограниченное воздействие региональных налоговых льгот

В России традиционно на федеральном уровне никогда не было никаких налоговых льгот (хотя новый закон «Об особых экономических зонах», похоже, меняет это положение – см. ниже). И наоборот, налоговые льготы – это главное средство, используемое регионами для привлечения иностранных инвесторов. Эти налоговые освобождения касаются той

части федеральных налогов, которая находится под контролем регионов и/или налогов, которые регионы собирают и оставляют у себя. Конкретно, регионы часто предлагают иностранным инвесторам снижение региональной части ставки федерального подоходного налога (налога на прибыль) с обычного уровня в 17,5 процента до 13,5 процента. Они имеют дискреционные полномочия предоставлять освобождения от налога на собственность предприятий, транспортных и земельных налогов, которые находятся под исключительным контролем региональных и местных бюджетов (см. Таблицу 3.2).

Региональные налоговые льготы предоставляются так называемым «приоритетным» или «высокоприоритетным» инвестиционным проектам. Определение и выбор таких проектов варьируются в очень широких рамках от региона к региону. Чаще всего используется критерий объема иностранных инвестиций. Например, в Республике Башкортостан для придания проекту статуса приоритетного иностранное участие в нем должно составлять не менее 350 млн. рублей. Статус (высоко) приоритетного объекта может быть связан с конкретным видом деятельности, например, добычей и переработкой минерального сырья или с долей высоких технологий. Таким образом, нынешняя система дает широкие дискреционные полномочия региональным и местным органам власти при выборе приоритетных проектов и соответствующей корректировке налоговых ставок. В этом процессе, базирующемся на переговорах, предпочтение обычно отдается фирмам, уже действующим в стране, или предприятиям, у которых есть свои козыри на таких переговорах, в ущерб посторонним фирмам или предприятиям поменьше размером.

Рассматривая ожидаемое налоговое бремя, инвесторы принимают во внимание не только предусмотренные законом налоговые ставки и положения, но и затраты, связанные с исполнением налогового законодательства, включая сложность, прозрачность и предсказуемость налоговых процедур. Ряд недавних опросов предприятий подтверждают, что затраты на исполнение налогового законодательства представляют серьезную проблему для иностранных инвесторов в России. Как на национальном уровне, так и в регионах лучшим путем повышения общей прозрачности и предсказуемости, а также снижения риска коррупции является общее упрощение законодательной и нормативной базы, чтобы она меньше поддавалась выборочной интерпретации.

Понимая, что несколько дел, связанных с налогами, могут оттолкнуть массу новых иностранных инвесторов, правительство стремится ограничить и лучше контролировать прерогативы налоговой службы. В

частности, новый законопроект, рассматриваемый в настоящее время Государственной Думой, призван четко уточнить права и обязанности как налогоплательщиков, так и налоговых органов, включая, например, регулирование в случае продления срока налогового контроля и в отношении списка документов, которые должны представляться фирмами в ходе таких процедур. В ряде регионов был выдвинут ряд интересных инициатив, направленных на снижение административных барьеров. Например, в Архангельской области была создана специальная комиссия с целью подготовки предложений по устранению административных барьеров, препятствующих развитию бизнеса в регионе, особенно в области лицензирования, сертификации и регистрации. В Республике Карелия в Северо-Западном округе в 2004 году была создана рабочая группа под руководством председателя правительства Республики, задачей которой стал регулярный анализ осуществления нынешних проектов и оказание содействия инвесторам в решении проблем, за возникновение которых, возможно, отвечают местные исполнительные органы.

3.3. Инициативы по улучшению информационного доступа, проведению консультаций и привлечению инвестиций

Принятое недавно решение о создании реестра региональных и муниципальных законодательных и нормативных актов станет важным шагом в улучшении доступа к информации о региональной законодательно-нормативной базе. Новый реестр, который будет вестись параллельно с уже существующим федеральным реестром федеральных правовых актов, будет включать региональные и муниципальные законодательные акты, касающиеся, в частности, местных налогов, регистрации земли и коммунальных услуг.

В дополнение к конкретным инициативам и попыткам снижения административных барьеров российские регионы выделяют значительные финансовые и людские ресурсы на деятельность по привлечению инвестиций. Однако ряд региональных примеров таких действий указывают на то, что обязанности различных правительственных органов и специализированных агентств, отвечающих за привлечение инвестиций, часто нечетко определены, а умножение их числа ставит под сомнение их эффективность с точки зрения затрат.³

Можно задаться вопросом, действительно ли относительно небольшие регионы, такие как Астраханская область, с ограниченным бюджетом и штатами, нуждаются в полномасштабных специализированных агентствах по привлечению инвестиций. В

большинстве случаев основная роль регионального агентства по привлечению инвестиций, похоже, заключается в «маркетинге региона», например, в организации поездок за рубеж, приглашении прессы, проведении международных семинаров и публикации брошюр, т.е. мероприятий обычно дорогостоящих, но не обязательно очень эффективных. Благодаря возможности публикации в электронном формате, эту функцию теперь можно выполнять с гораздо меньшими затратами, например, при помощи хорошей странице в Интернете, посвященной привлечению инвестиций. В этом контексте, наверное, было бы полезно рассмотреть недавний опыт ряда небольших стран, объединивших усилия по привлечению инвестиций с развитием экспорта и туризма.

Три региональных исследования, проведенных для Обзора ОЭСР 2006 года (Астраханская область, Республика Башкортостан и Северо-Западный округ), показали, что региональные схемы налоговых преференций и ресурсоемкие программы привлечения инвестиций не принесли ожидавшихся результатов в плане увеличения потоков иностранных инвестиций. Однако это не означает, что у этих регионов нет средств привлечения и развития инвестиций, а свидетельствует лишь о том, что им следует перенести приоритеты в своей политике на другие области, в частности, на улучшение доступа к информации, упорядочение административных процедур в регионах и реализацию программ по налаживанию связей и контактов с участием представителей местного делового сообщества.

Федеральное правительство также предусматривает совершенствование и упорядочение своих мер по привлечению инвестиций. На недавно созданный в рамках Департамента по инвестиционной политике Министерства экономического развития и торговли специальный орган возложена задача по разработке новой концепции привлечения инвестиций с особым упором на снижение административных барьеров, стоящих на пути иностранных инвестиций.

3.4. Возможности и вызовы нового закона об ОЭЗ

3.4.1. Основные положения закона об ОЭЗ

Федеральный закон № 117 «Об особых экономических зонах Российской Федерации», принятый 22 июня 2005 года – это краеугольный камень правительственной политики экономической диверсификации и модернизации, направленной на преодоление значительной зависимости страны от производства и экспорта энергоресурсов и сырья. Он также

призван внести вклад в развитие экономически депрессивных регионов. В соответствии с новым законом, на земле, принадлежащей федеральным или местным органам власти, можно создавать два вида ОЭЗ⁴ максимальным сроком на 20 лет.⁵

- i) ОЭЗ для промышленного производства может быть создана на территории площадью до 20 км². Стоимость каждого проекта должна составлять как минимум 10 млн. евро (1 млн. евро в течение первого года), а инвестиции должны носить характер вложений во вновь создаваемые производства помимо добычи и переработки полезных ископаемых, а также переработки продуктов черной и цветной металлургии.
- ii) Технологически-инновационная зона может быть создана на территории площадью до 2 км²; никакого требования минимального объема инвестиций к такому проекту не предъявляется.

Фирмы, являющиеся резидентами ОЭЗ – как российские, так и контролируемые иностранцами – имеют право на различные налоговые льготы, в частности, освобождение от региональных налогов (налогов на собственность и на землю), а также, в отличие от прежней практики, федеральное правительство будет предлагать фирмам, зарегистрированным в технологически-инновационных зонах, снижение федерального единого социального налога с обычных 26 процентов до 14 процентов (см. Таблицу 3.2). Промышленные фирмы смогут ускорить амортизацию своих вложений в основные средства, переносить свои убытки на следующие годы и включать свои расходы на НИОКР в текущие расходы. Процедуры регистрации для фирм, базирующихся в ОЭЗ, должны быть упрощены, в частности, благодаря введению режима «одного окна», а количество налоговых проверок должно быть сокращено. Фирмы, базирующиеся в ОЭЗ, смогут получить ряд таможенных привилегий, в частности, освобождение от уплаты таможенных пошлин и НДС со своего импорта и освобождение от акцизных налогов на российские товары. Экспорт товаров из ОЭЗ не будет облагаться таможенными пошлинами, НДС и акцизными налогами.

Надзор за осуществлением программы ОЭЗ будет осуществлять недавно созданное Федеральное агентство по управлению ОЭЗ под эгидой Министерства экономического развития и торговли. Специальной комитет, в котором представлены различные министерства, отвечает за оценку и отбор заявок на создание ОЭЗ. Каждая ОЭЗ будет управляться наблюдательным советом, в состав которого войдут и представители фирм, базирующихся в ОЭЗ. Финансирование транспортной и других

видов инфраструктуры будет отчасти финансироваться из федерального бюджета (от 50 до 75 процентов в различных зонах), а оставшаяся доля расходов будет покрываться из региональных бюджетов. Федеральное агентство по управлению ОЭЗ также ведет переговоры с российскими банками относительно возможности предоставления гарантий и привилегированных условий кредитования для фирм, зарегистрированных в ОЭЗ.

В ноябре 2005 года были объявлены результаты первого раунда конкурсов. Из 70 кандидатов было выбрано 6 регионов: четыре для технологически-инновационных зон (Зеленоград, Дубна, Санкт-Петербург и Томск) и два для ОЭЗ, которые будут заниматься промышленным производством (Липецкая область и Елабуга в Татарстане).⁶ Ожидается, что эти ОЭЗ начнут действовать в 2007 году. Ряд крупных групп из стран ОЭСР, в том числе, «Сименс», «Боинг» и «Сиско», согласно сообщениям, проявил интерес к созданию предприятий в новых ОЭЗ. Планируется создание еще нескольких технологически-инновационных зон, в частности, в Новосибирске, Тюмени, Казани и Сарове (в Нижегородской области).

Согласно предварительным оценкам Министерства экономического развития и торговли, ОЭЗ, как ожидается, будет производить ежегодно продукции на сумму 210 млн. долл. США, обеспечивая создание около 14 000 рабочих мест и привлечение иностранных инвестиций на сумму 330 млн. долл. США. Как ожидается, годовые бюджетные доходы от ОЭЗ будут достигать 36 млн. долл. США.⁷ Однако, похоже, что власти не в полной мере оценили все затраты и выгоды ОЭЗ.

3.4.2. Минимизация искажений

На данном этапе еще преждевременно судить о возможном влиянии нового законодательства об ОЭЗ, но уже сейчас можно затронуть ряд вопросов общего характера и более конкретных, касающихся его реализации. В целом, создание особых условий для конкретных секторов или предприятий связано с риском искажения действия рыночных сил и ослабления конкуренции, что, таким образом, может оказать негативное воздействие на экономическое развитие страны в целом. Аналогично результатам международных экспериментов с ОЭЗ или экспортно-перерабатывающими зонами (ЭПЗ), недавний российский опыт создания ОЭЗ, в частности, в Калининграде, принес неоднозначные итоги. Такие зоны, как правило, приводили к созданию анклавов, вместо того, чтобы становиться двигателями экономического развития в целом. Например, в 1999 году Украина создала особые (свободные) экономические зоны,

каждая из которых предлагала инвесторам специальные налоговые и таможенные льготы. По заключению Всемирного банка, эта система дорого обошлась государству с точки зрения недополученных налоговых поступлений, усиления искажений в экономике и уязвимости перед лицом злоупотреблений и уклонений от уплаты налогов. Недавно правительство ввело мораторий на создание новых зон и предусматривает приведение налоговых льгот в соответствие с лучшей международной практикой.⁸

Время покажет, достаточными ли стимулами являются для местных и иностранных фирм льготные налоговые условия, предлагаемые в российских ОЭЗ, чтобы компенсировать отсутствие, как они считают, предсказуемости и другие инвестиционные риски. В целом, низкие налоговые ставки часто оставались на втором плане, а главным «козырем» ОЭЗ в большинстве стран является то, что такие зоны обеспечивают большую гибкость и более низкий риск, чем по экономике в целом, где инвесторы могут стать жертвой хищнических методов налоговых инспекций и дорогостоящих и длительных административных процедур.

Более того, нет ясности в том, как распределяются роли соответственно регионов и нового Федерального агентства по управлению ОЭЗ в финансировании и управлении этими территориями. Во многих странах управление ОЭЗ осуществляется специализированными компаниями, имеющими опыт в управлении недвижимостью и сферой услуг. Другим потенциально спорным аспектом нового федерального закона является то, что споры относительно создания и функционирования ОЭЗ подлежат разрешению в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации, что означает, что сторонам не разрешается добиваться разрешения споров посредством международного арбитража.

Российские власти, похоже, осознают эти разнообразные риски, которые часто ассоциируются с созданием ОЭЗ. Таким образом, схема ОЭЗ считается пилотным проектом, который в ближайшие годы подвергнется тщательной оценке. Учитывая, что главной задачей создания ОЭЗ является снижение административных барьеров, власти ожидают, чтоб ОЭЗ будут особенно привлекательными для иностранных инвесторов, которые считают затруднения в этой области главным препятствием для создания и эксплуатации предприятий в России. Относительно высокий порог для проектов ОЭЗ (10 млн. евро всего, в том числе 1 млн. евро в течение первого года) указывает на то, что участие малых и средних предприятий (МСП) не является главной задачей создания ОЭЗ, поскольку содействие развитию МСП осуществляется через другие конкретные программы.

3.5. Новый закон «О концессиях» как первый шаг в развитии партнерства между государством и частным сектором

Федеральный закон «О концессиях»⁹ - это первая попытка применить в России схему партнерства между государством и частным сектором и как таковая представляет собой важный шаг в уточнении долгосрочной стратегии правительства в отношении уровня и способов своего вмешательства в различные сектора экономики. Задача закона состоит в том, чтобы снизить роль государства как прямого инвестора в инфраструктурной сфере, которую правительство не собирается приватизировать, особенно, в строительстве и эксплуатации автомобильных дорог, трубопроводов, электростанций и сетей электропередач, аэропортов, железных дорог, а также культурных и медицинских учреждений.

Основным принципом закона является хорошо известное изречение о том, что «когда конкуренция невозможна *на* рынке, правительство должно заставить предприятия конкурировать *за* рынок». Закон определяет условия и процедуры проведения конкурсов, по результатам которых будет происходить отбор фирм для управления инвестиционными проектами и инвестирования в них. Концессии предоставляются на срок максимум 99 лет. Правительство разрабатывает проект типового концессионного соглашения, которое будет служить основой для заключения концессионных договоров в будущем. Она также готовит методические рекомендации для концессионных соглашений по конкретным секторам. В правительстве ведутся обсуждения возможности выделения финансовых средств из инвестиционного фонда, чтобы, например, провести технико-экономическое обоснование концессионных проектов.

Недоразвитие российской инфраструктуры и многих видов государственных услуг может оправдывать партнерство между государством и частным сектором как средство мобилизации частного финансирования для их модернизации и инъекции их менеджменту дозы эффективности частного сектора. Однако опыт многих стран, включая страны с переходной экономикой, показывает необходимость четкого планирования этих программ. Главным камнем преткновения в прошлом было общее качество инвестиционной среды. В целом, даже самым тщательным образом спланированный проект партнерства между государством и частным сектором вряд ли будет успешным в условиях, когда добиться адекватного выполнения достигнутых соглашений невозможно. Еще одним поводом для беспокойства являются долгосрочные бюджетно-налоговые последствия, поскольку многие

правительства использовали такие партнерские отношения как удобное средство забалансового финансирования инфраструктуры и в этом процессе брали на себя внушительные условные обязательства. Таким образом, успех этих программ зависит от способности правительства выявлять подходящие проекты, обеспечивать соблюдение конкурентных процедур на конкурсах и создать адекватные нормативные и институциональные рамки.

Задачи партнерства между государством и частным сектором необходимо убедительно довести до сведения всех уровней государственной власти и всех основных ветвей администрации. Кроме того, у отвечающих за такое партнерство государственных агентств должны быть опыт и возможности для активного партнерского взаимодействия с экспертами по инфраструктуре из частного сектора. В этом контексте, хотя авторы нового закона стремились создать интегрированные рамки для частных инвестиций в сектор жилищно-коммунальных услуг, его применение на практике будет осложняться из-за незавершенности реформ в ряде других тесно связанных с ЖКХ областей, таких как регистрация муниципальной собственности и тарифное регулирование. В частности, из-за сохранения субсидируемых тарифов для большинства жилищно-коммунальных услуг и сложной схемы распределения ответственности за различные отраслевые тарифы между региональными и муниципальными властями концессионеру будет сложно получить гарантию того, что получаемые им тарифы будут покрывать его операционные затраты. Предусмотренная законом возможность пересмотра тарифов может оказаться необходимым условием жизнеспособности проектов, но в потенциале она представляет собой дополнительный источник неопределенности для инвесторов. В своем нынешнем виде закон не разрешает концессионеру использовать в качестве залога ни объект концессии, ни будущие доходы от него и не дает четкого определения обязанностей концессионера и концедента по проведению ремонта, техническому обслуживанию и замене оборудования в связи с эксплуатацией.

Иностранные инвесторы, как правило, приветствуют перспективу участия частных инвестиций в развитии инфраструктуры и отсутствие официальной дискриминации в отношении иностранных инвесторов по сравнению с местными. Однако эти условия должны быть привлекательными для инвесторов и обеспечивать прозрачный и стабильный инвестиционный режим. Требования по представлению документации при первоначальной подаче заявок, похоже, отличаются высоким уровнем обстоятельности и могут ограничивать доступ к конкурсу одним участникам и ставить в предпочтительное положение

других. Кроме того, многие инвесторы могут считать недостаточными гарантии от возможных изменений в законодательстве, включая приватизацию концессионного проекта или земли, учитывая значительные первоначальные затраты и, возможно, длительные периоды времени, предшествующие получению дохода.

Последний вопрос касается последующих шагов правительства. Как уже отмечалось, финансовая жизнеспособность многих инфраструктурных проектов зависела от государственных субсидий. Поэтому, чтобы избежать расточительства или незаконных действий субсидирование предприятий должно осуществляться на прочной законодательной базе. Кроме того, в дополнение к концессиям партнерские проекты между государством и частным сектором включают инструменты с более ограниченной передачей риска частным партнерам, такие как делегирование полномочий управления и контракты «аффермаж». В некоторых секторах, таких как водоснабжение и канализация, они стали предпочтительным вариантом во многих странах. Возможно, для его применения еще требуется подготовить соответствующие законодательные и нормативные акты, в том числе и на региональном и муниципальном уровнях.

Российские власти рассматривают схему партнерства между государством и частным сектором как средство внедрения конкуренции, особенно в секторах, где в настоящее время доминируют естественные монополии. Тем не менее, они признают, что нынешняя система цен/тарифов во многих секторах, где рассматривается возможность использования такого партнерства, не отличается привлекательностью в глазах потенциальных частных партнеров, хотя некоторые конкретные сегменты уже привлекли интерес, особенно со стороны иностранных фирм, например, строительство шоссе в районе Санкт-Петербурга.

3.6. Новые законы как часть стратегии регионального развития

И закон «Об ОЭЗ», и закон «О концессиях» иллюстрируют растущее значение, которое власти придают региональному развитию, и указывают на определенную переориентацию в региональной политике. Созданное в сентябре 2005 года Министерство регионального развития разработало новую «Стратегию социально-экономического развития регионов Российской Федерации».¹⁰ Предлагая выделять средства из центрального бюджета так называемым «пилотным» регионам, эта программа, похоже, предлагает дифференцированный или кластерный подход к региональному развитию. Критерии отбора пилотных регионов еще четко не определены, хотя, как представляется, сырьевые регионы не входят в

число соискателей. Кроме того, правительство создало новый Инвестиционный фонд, который в 2006 году будет располагать суммой в 2,5 млрд. долл. США и, по крайней мере, такими суммами в последующие два года. Эти средства должны быть использованы для развития инфраструктуры, инновационных систем и институциональных реформ, а распределяться они будут в виде правительственных гарантий и совместного финансирования конкретных проектов.

В более широком смысле, новая стратегия, как представляется, отводит большую роль децентрализованным инициативам, расширяя региональные полномочия и поощряя большую гибкость, в том числе и на рынках труда. Новые законы «Об ОЭЗ» и «О концессиях» не предусматривают явной дискриминации в отношении иностранных инвестиций и, похоже, участие иностранных инвесторов даже приветствуется. Однако только время покажет, насколько привлекательными иностранные инвесторы сочтут условия, предлагаемые ОЭЗ и соглашениями о концессиях, и проявят готовность участвовать в конкретных проектах. Обеспокоенность вызывает и то, что эти программы рассматриваются как инструмент новой промышленной политики правительства, призванный направлять инвестиции в определенные сектора. Изучение воздействия этих программ на нормы регулирования позволит уточнить, действительно ли они нацелены на снижение административных барьеров и других препятствий для инвестиций.

3.7. Другие недавние изменения в сфере регулирования

Позитивное воздействие на деловой климат в России может оказать ряд других недавних инициатив. В частности, правительство внесло ряд важных поправок в Налоговый кодекс, вступающих в силу в 2006 году, которые направлены на стимулирование инвестиционной деятельности в целом, а также на удовлетворение некоторых требований иностранных инвесторов. В частности, фирмам теперь разрешается осуществлять единоразовую амортизацию в размере до 10 процентов от стоимости новых основных средств. Возмещение НДС на капиталовложения, которое ранее разрешалось лишь после завершения всего проекта, будет ускорено и будет происходить после осуществления определенных расходов на приобретение основного капитала. Кроме того, в ответ на частые жалобы местных и иностранных операторов правительство представило законопроект, ограничивающих полномочия налоговых инспекторов. Аналогичными мотивами продиктована поправка к Налоговому кодексу, разработанная Высшим арбитражным судом, ограничивающая период времени, в течение которого средства или собственность должников

может конфисковываться налоговыми органами для покрытия их налоговых обязательств.

В соответствии с призывом Президента Путина, который в своем ежегодном обращении к Парламенту в апреле 2005 года призвал повысить доверие деловых кругов и гарантировать права собственности, новый закон сокращает с 10 до трех лет срок, в течение которого могут быть оспорены коммерческие сделки, включая совершенные в прошлом сделки по приватизации.

Продолжающаяся реформа политики защиты конкуренции и повышение эффективности работы Федеральной антимонопольной службы также могут оказать позитивное воздействие на деловую атмосферу, в частности, для малых и средних предприятий, которые избавятся от существующих сейчас административных ограничений благодаря повышению порога для получения разрешения и направления уведомления.

Таблица 3.2. Основные налоги и возможные налоговые льготы в Российской Федерации

Налоги/ Налоговая база (НБ)	Налоговая ставка	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет	Комментарии
<i>Подходный налог (налог на прибыль)</i> НБ: финансовые результаты фирм	24% (может быть снижена до 20%)	6,5%	17,5% (может быть снижена до 13,5%)		Часто практикуемое снижение регионального компонента налога, например, для высокоприоритетных проектов (Республика Башкортостан, Астраханская область); для конкретных секторов (сельское хозяйство в Калужской области). Полное освобождение для резидентов Калининградской ОЭЗ.
<i>Налог на добавленную стоимость</i> НБ: продажи товаров и услуг	18% 10% на продукты питания и детские товары 0% на экспорт	Для всех			
<i>Единый социальный налог</i> НБ: оплата труда работников	26%	Для всех			С технических и инновационных ОЭЗ ставка снижается до 14%.
<i>Личный подоходный налог</i> НБ: совокупный	13% для резидентов 30% для нерезидентов	Для всех			

личный доход физических лиц								
<i>Налог на собственность предприятий</i> НБ: основные средства	0,9 – 2,2%			Для всех				Возможное снижение на 50-90% для приоритетных инвестиционных проектов (например, Астрахань); освобождение на 5 лет (например, Республика Башкортостан)
<i>Налог на транспортное средство</i> НБ: мощность двигателя	В зависимости от типа и мощности			Для всех				Возможное снижение на 50-90% для приоритетных проектов
<i>Земельный налог</i> НБ: земельные участки	0,3%: сельхоз. угодья, жилье, муниципальная инфраструктура 1,5%: прочие земли					Для всех		Возможно снижение налога для приоритетных проектов. Освобождение для резидентов ОЭЗ в течение первых пяти лет их деятельности.
<i>Личный налог на собственность</i> НБ: недвижимая собственность физических лиц					0,1-1% в соответствии со стоимостью собственности		Для всех	

Примечания

1. Iwasaki I., Suganuma K.: “Regional Distribution of Foreign Investment in Russia” in *Post-Communist Economies*, Vol. 17, No. 2, June 2005.
2. В середине 1990-х годов, отчисления в федеральный бюджет варьировались в диапазоне от 0 до 67% от общего сбора налогов в регионах, тогда как на федеральные субсидии приходилось от 0 до 100% региональных расходов. Вся система перераспределения налоговых поступлений определялась результатами конкретных переговоров и политического торга. См. T. Matheson “Does Fiscal Redistribution Discourage Local Public Investment?” in *Economics in Transition*, Vol. 13 (1) 2005, pp. 139-162.
3. Например, в Республике Башкортостан следующие агентства участвовали в деятельности по привлечению инвестиций: (i) Агентство по иностранным инвестициям Республики Башкортостан; (ii) Фонд развития и поддержки бизнеса Башкортостана (с 29 отделениями в городах и округах республики) и (iii) ряд различных департаментов Правительства Республики Башкортостан, например, Совет поддержки бизнеса при Кабинете министров; Департамент инвестиционного сотрудничества в Министерстве внешнеэкономических отношений и торговли Башкортостана; Департамент развития бизнеса и Департамент инвестиционной политики (оба в Министерстве экономического развития и промышленности Башкортостана).
4. Следует отметить, что российское понятие СЭЗ не соответствует по своему значению аналогичным терминам, применяемым в большинстве других юрисдикций. В частности, в Китае под СЭЗ обычно подразумеваются территории, создаваемые за пределами обычной законодательной и нормативной базы, где управляющий совет устанавливает налоговые ставки, тарифы на жилищно-коммунальные услуги, нормы регулирования и т.д. Как представляется, российская СЭЗ больше соответствует концепции свободной экономической зоны.
5. В итоговом варианте не упоминаются технопарки информационных технологий (ИТ), специализирующиеся на создании программного обеспечения, которые были предусмотрены в первоначальном варианте законопроекта. Однако ожидается, что в дополнение к двум существующим категориям правительство предложит создать третий тип СЭЗ, так называемых туристических или курортных СЭЗ.
6. СЭЗ Калининградской области, которая была создана в соответствии с предыдущим законом о СЭЗ, будет сохранять свой статус специальной экономической зоны в течение 25 лет в соответствии с отдельным законодательным актом. Новый федеральный закон «О СЭЗ», принятый

17 января 2006 года, подтверждает таможенные и бюджетно-налоговые привилегии и упрощает систему выдачи виз. Он также вводит ряд конкретных процедур, в частности, статус «резидента СЭЗ» и понятие «инвестиционной декларации», в которой определяются основные параметры инвестиционных проектов.

7. Информацию о парламентских слушаниях о правом обеспечении создания и функционирования СЭЗ в Российской Федерации, май 2005 года, можно найти по адресу <http://www.economy.gov.ru>
8. См. Mark Davis “The Debate on Elimination of Free Enterprise Zones in Ukraine”, the *World Bank Note*, 12 December 2005.
9. Федеральный закон «О концессионных соглашениях», № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г.
10. *Russian Economic Report*, November 2005, available at www.worldbank.org.ru

ГЛАВА 4.

ГОТОВЯЩЕЕСЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СТРАТЕГИЧЕСКИХ ОТРАСЛЯХ

Готовящиеся законы о стратегических отраслях и о недрах станут проверкой того, насколько правительство привержено прозрачности, а также будут иметь важные последствия для иностранных инвестиций в России. Законодательство о стратегических отраслях должно быть направлено на четкое определение стратегических секторов, ограничение масштабов ограничений в отношении иностранного контроля по сравнению с местными компаниями на основе четкой интерпретации законных интересов безопасности и уточнения используемых правительством методов при осуществлении процедур анализа и выдачи разрешений, в частности, путем установления конкретного срока, в течение которого правительство должно дать свой ответ.

4.1. Вызовы законодательства о стратегических отраслях

4.1.1. Публичная дискуссия

Необходимость четко определить, в каких секторах государства собирается сохранить контрольный пакет акций и контроль за управлением, а в каких, напротив, иностранное участие ничем не будет ограничено, первым подчеркнул Президент Путин в апреле 2005 года в своем ежегодном обращении к Парламенту. Этот призыв был воспринят как благожелательный жест по отношению к иностранным инвесторам, направленный на уменьшение нынешней неопределенности. В этой связи правительство – под общим руководством Министерства промышленности и энергетики и в сотрудничестве с Министерством экономического развития и торговли - разрабатывает законопроект для представления в Думу в 2006 году. В центре обсуждения находились три основных вопроса:

- Как определить стратегические отрасли? Должен ли список таких отраслей быть приведен в законе или закон должен содержать руководящие принципы для вынесения решений на индивидуальной основе?
- Должен ли контроль предусматривать установление определенного уровня иностранной собственности (например, порогового значения в 50 процентов для иностранного участия в обсуждаемых отраслях), а также включать ограничения на присутствие иностранцев в руководстве?
- Кто должен нести ответственность за осуществление надзора за исполнением? Было предложено создать межведомственное агентство, в состав которого вошли бы представители различных правительственных ведомств (Министерства обороны, Министерства экономического развития и торговли, Федеральной антимонопольной службы), чтобы оно представляло свои рекомендации Совету безопасности, возглавляемому Президентом Российской Федерации.

По словам представителей российских властей, предложенный законопроект о стратегических отраслях в том виде, в каком он сейчас обсуждается в правительстве, затронет несколько закрытых секторов и будет содержать список из приблизительно 39 секторов, включая, в частности, оборонный и связанные с ним сектора, а также атомную энергетику и авиакосмическую отрасль, где для приобретения в

собственность более 50 процентов акций иностранными инвесторами потребует разрешение правительства. Что касается газового и нефтяного секторов, предварительное разрешение на приобретение контрольного пакета акций иностранцами потребует лишь для ограниченного числа крупных месторождений, которые будут определены в новой редакции закона «О недрах». За выдачу соответствующих разрешений и за уведомление заявителя о принятом решении в течение установленного срока (30-60 дней, согласно нынешнему правительственному законопроекту) будет отвечать специальная комиссия, состоящая из представителей основных министерств и федеральных агентств.

С точки зрения российских властей, предложенный законопроект следует воспринимать не как запрет на ПИИ, а как попытку сделать нынешнюю ситуацию более прозрачной и предсказуемой, а также привести российские процедуры в соответствие с аналогичным законодательством, принятым в других странах. Как ожидается, новый закон будет представлен в Думу в конце 2006 года.

4.1.2. Вызовы и возможности законодательства о стратегических отраслях

В секторе энергетики наблюдается четкая тенденция к консолидации государственной собственности и контроля, хотя разрешено и частное и, возможно, иностранное миноритарное владение акциями, например, в Газпроме и – в ближайшем будущем – в Роснефти. В некоторых других секторах, которые российские власти обычно считают стратегически важными (такие как банковская деятельность и связь), появление иностранных инвесторов, похоже, не сталкивается с серьезными препятствиями, но правительство стремится контролировать его способы, в частности, разрешая деятельность лишь дочерних компаний иностранных банков. Более того, ряд недавних операций по консолидации в других секторах, таких как авиастроительная, оборонная и автомобильная промышленность, направлены на создание крупных компаний, контролируемых государством, которые смогли бы конкурировать в международных масштабах. В то же время, рост иностранной собственности в других секторах блокируется. Такая ситуация подкрепляет сложившееся у иностранных инвесторов представление о «предсказуемой непредсказуемости».¹

Во всех странах у государства есть право принимать меры по соображениям безопасности, но порой бывает трудно провести отличие между такими законными гарантиями и протекционизмом. Такой риск нельзя назвать незначительным в России, где вес государственного

сектора все еще велик², вмешательство правительства в экономику происходит часто, а контроль посредством регулирования часто отличается непредсказуемостью. Поэтому важно, чтобы новое законодательство четко определило роль правительства с точки зрения как охвата секторов, так и способов его вмешательства, т.е.:

- Ограничения на иностранные инвестиции в стратегических отраслях должны быть оправданы законными интересами безопасности и должны избегать коммерческого протекционизма, отдающего предпочтение местным экономическим группам. Соответствующие сектора должны быть узко определены.
- Способы утверждения иностранного участия или отказа в нем должны основываться на прозрачных процедурах, отмечая, в частности, является ли уведомление о намечаемых инвестором сделках обязательным или добровольным, причем должен быть установлен определенный срок, в течение которого правительство обязано уведомить заявителей о своем решении.

4.2. Поправки к закону «О недрах»

Еще одним важным ожидаемым законодательным новшеством являются планируемые поправки к закону «О недрах»³, в которых должно быть уточнено участие и контроль правительства над сектором полезных ископаемых. В предварительном варианте измененного закона «О недрах», опубликованном в апреле 2005 года содержался ряд улучшений. Он предусматривал замену нынешней непрозрачной системы лицензирования, которой заведуют региональные власти, аукционной процедурой, за которую должно отвечать Министерство природных ресурсов. Еще одно предложение заключается в том, что заключенные сторонами договоры о недропользовании должны предоставлять право пользования, которое, как и любое право собственности, может быть передано другому лицу. Это положение противоречит нынешнему закону, который прямо запрещает передачу прав третьим сторонам.

Однако в некоторых других областях предложенные поправки окажут менее благоприятное воздействие. Во-первых, если новые аукционные процедуры не будут четко определены и достаточно прозрачны, они могут дать Министерству природных ресурсов широкие дискреционные полномочия. Во-вторых, предложенная отмена гарантии автоматического продления лицензий станет шагом назад по сравнению с сегодняшней практикой. Наконец, предоставляемая правительству возможность осуществлять обязательные закупки стратегических минералов, причем не

обязательно по рыночным ценам, добавляет неопределенности сделкам, которые будут заключаться в рамках новой процедуры. Так или иначе, предложенные поправки к закону «О недрах» еще не приняты, отчасти ввиду неизбежной увязки законодательства о недрах с ожидаемым законом о стратегических отраслях, а также ввиду отсутствия консенсуса относительно предложенных изменений в правительстве и в Думе.

Примечания

1. Недавно западные компании получили возможность приобретать пакеты акций в секторе связи и в банковском секторе (например, «Раиффайзен Интернэшнл бэнк»), но, например, Федеральная антимонопольная служба (ФАС) отказала компании «Сименс» в увеличении ее доли в производящей турбины компании «Силовые машины» до более 70%, дав позже разрешение на продажу этой доли российскому производителю алюминия.
2. В 2004 году для правительства (на основе объема продаж) в промышленности составляла 24,5%, а в транспорте и связи - 20%, тогда как доля иностранных инвестиций достигала соответственно 5,3% и 1,2%. В банковском секторе в государственной собственности находилось 25,6% банковских активов, тогда как доля банков с иностранным участием составляла 10,8%. См. *From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation*, p. 145; World Bank 2005.
3. Федеральный закон № 2395-1 от 21 февраля 1992 с последующими изменениями и дополнениями.

ГЛАВА 5.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ РОССИИ: ОБЗОР

Двусторонние инвестиционные договоры (ДИД) и – во все возрастающей степени - соглашения о торговом сотрудничестве, содержащие инвестиционные положения, становятся составной частью международного инвестиционного ландшафта. Россия также стремится развивать и привлекать международные инвестиции путем заключения инвестиционных договоров со своими партнерами. На конец 2004 года Российская Федерация заключила 52 двусторонних инвестиционных договора (ДИД), из которых 35 вступило в силу. Анализ охвата и основных положений избранных российских ДИД и ее типового ДИД показывает, что хотя в ряде областей они следуют общей практике, принятой в ОЭСР, в некоторых других важных областях защиты инвестиций они с ней расходятся и, как правило, не содержат современных элементов, характеризующих международные инвестиционные соглашения ОЭСР.

5.1. Основные черты избранных российских ДИД и российского типового ДИД

В целях настоящего приложения было проанализировано 22 ДИД, заключенных Россией (см. Таблицу 5.1) и российский типовой ДИД от 2001 года (с поправками от 2002 года). Таким образом, настоящий анализ не является всеобъемлющим, но он дает возможность структурного анализа ДИД, охватывая договоры, заключенные с государствами-членами ОЭСР, членами Содружества Независимых Государств (СНГ) и развивающимися странами, начиная с 1989 года.

Этот обзор показывает, что российская программа ДИД во многих отношениях базируется на том же подходе, что и большинство других ДИД. Однако между рассмотренными ДИД имеется ряд расхождений, например, по охвату изъятий из СНБ и национального режима, оценке стоимости собственности в целях компенсации за экспроприацию и включению или невключению таких положений, как рамочные статьи, требования к эффективности и ключевому персоналу. В отношении положений о разрешении споров, некоторые из рассмотренных ДИД не включали положения о суброгации, согласия на арбитраж или по иному определяли охват арбитража.

Российский типовой ДИД следует общей практике ОЭСР, включая положения об СНБ, национальном режиме, экспроприации, свободном переводе денег, компенсации за ущерб, суброгации, разрешении споров между государствами и между государством и инвестором. Тем не менее, в ряде отношений заметны и отличия от общей практики ОЭСР. Во-первых, вопреки недавней практике ДИД, типовой ДИД, похоже, не распространяет защиту на непрямых инвесторов. Во-вторых, положение об изъятиях из стандартного национального режима сформулировано более широко, чем это обычно встречается в ДИД. Наконец, типовой ДИД не включает ссылки на стандарт справедливости и равенства режима, но предусматривает лишь «справедливое отношение». Типовой ДИД не включает рамочной статьи, но и в практике ДИД ОЭСР нет единообразного подхода к рамочным статьям.

Недавние тенденции в международных инвестиционных соглашениях направлены на включение в них положений, связанных с въездом ключевого персонала, запрещением требований в отношении параметров функционирования, распространением защиты на этап до создания предприятия, прозрачностью законов и процедур, участием третьих сторон в разрешении споров и консолидацией исков.¹ Эти современные

элементы включены лишь в ограниченное число самых недавних российских ДИД, но в типовом ДИД о них не упоминается.

5.2. Основные положения российских ДИД

В настоящем разделе рассматриваются основные положения избранных российских ДИД и российского типового ДИД. В Таблице 5.2 сведены основные результаты этого анализа и приведены дополнительные детали.

5.2.1. Преамбула, продвижение и прием инвестиций

В преамбуле ДИД излагается предмет и цель договора, и ей можно воспользоваться как инструментом для интерпретации договора. Во всех российских ДИД, рассмотренных в ходе настоящего анализа, делается ссылка на экономическое развитие или сотрудничество. В 12 из этих ДИД также дополнительно дается ссылка на укрепление научно-технического сотрудничества. В трех ранних ДИД, заключенных с государствами-членами ОЭСР, дается ссылка на справедливое и равное отношение. Самая развернутая преамбула присутствует в ДИД между Россией и Соединенными Штатами 1992 года, где упоминаются экономическое сотрудничество, защита международно-признанных прав работников и продвижение принципов свободного рынка.

В первой группе положений большинства ДИД содержится статья, которая предусматривает продвижение и прием инвестиций инвесторами одной Договаривающейся Стороны на территории другой Договаривающейся Стороны. Общей чертой подобного типа положений является признание права государства определять условия въезда иностранцев и ввоза иностранной собственности при соблюдении местных законодательных и нормативных актов. Все российские ДИД, рассмотренные в ходе настоящего анализа, согласуются с этим подходом. Еще одним общим отличием таких положений является признание права государств исключать иностранные инвестиции в определенных секторах. Этот подход прослеживается в ДИД, заключенных с Египтом, Казахстаном, Ливаном, Литвой, ЮАР, Украиной и Японией. Никаких оговорок, ограничивающих сферу применения этого положения, не предусматривают никакие ДИД, кроме японско-российского ДИД, в соответствии с которым Договаривающиеся Стороны оставляют за собой право исключать или ограничивать иностранные инвестиции лишь там, где это необходимо по причинам национальной безопасности (см. Протокол, Статья 5). Решения Государства о приеме инвестиций обычно выходят за рамки положений о разрешении споров. Недавняя практика

некоторых государств-членов ОЭСР при заключении ДИД состоит в стремлении включать в положение о приеме инвестиций также и стандарт режима, которым они будут пользоваться. В двух из рассмотренных ДИД, заключенных с Японией и Турцией, недвусмысленно указывается в качестве стандарта режим наибольшего благоприятствования. Однако такая практика не была отражена в типовом ДИД.

5.2.2. Сфера применения

Территориальный и временной охват

Сфера применения договора определяется, как правило, путем определения его предмета, территориальных и временных рамок, а также, где это применимо, категории лиц, которые могут воспользоваться его положениями. Рассмотренные российские ДИД обычно определяют свои территориальные и временные рамки в соответствии с тенденциями, преобладающими в практике заключения ДИД, распространяя договорные положения на все территории, в отношении которых Россия осуществляет суверенные права, и заключая их первоначально на определенный – продлеваемый – период времени (обычно от десяти до пятнадцати лет). Следует отметить, что у 7 из 22 ДИД, проанализированных в рамках настоящего исследования, первоначальный срок действия подойдет к завершению в течение ближайших двух лет. Типовой ДИД является исключением, поскольку он ограничивает сферу своего применения инвестициями, осуществленными после того, как договор вступил в силу. Это временное ограничение не вошло ни в один из заключенных ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования.

Определение инвестиции и инвестора

В ДИД, как правило, содержится раздел определений, где определяются инвестиции и инвесторы, на которых распространяются положения договора. Все проанализированные в настоящем исследовании российские ДИД следуют давней практике определения «инвестиций», давая широкое «основанное на активах» определение, за которым следует неисперывающий список защищенных инвестиций. Аналогичным образом, российская программа ДИД номинально согласуется с доминирующей тенденцией определения инвестора и распространения защиты как на физических, так и на юридических лиц.

Гражданство юридических лиц в целях ДИД, как правило, определяется в соответствии с местом регистрации юридического лица, местонахождением главной конторы предприятия или через понятие

контроля. Все российские ДИД, рассмотренные в рамках настоящего исследования, включая типовой ДИД, определяют место регистрации юридического лица как определяющий критерий. Семь ДИД, заключенных Россией, включая договоры с Кипром и Японией, *prima facie* дают более узкое определение, дополнительно требуя, чтобы главная контора предприятия находилась на территории соответствующей Договаривающейся Стороны. В ряде рассмотренных российских ДИД можно увидеть ограничительное определение инвестора, в частности, в недавней договорной практике, дополнительно требующей, чтобы «реальная экономическая деятельность» предприятия осуществлялась на территории соответствующей Договаривающейся Стороны.²

Определенное количество договоров о защите инвестиций также распространяют защиту и на не прямые инвестиции за счет либо широкого определения инвестиции, либо широкого определения инвестора. Из ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, восемь распространяют защиту на не прямые инвестиции посредством широкого определения инвестиций. В ДИД между Швейцарией и Россией содержится отдельная статья о «сфере применения», распространяющая предусмотренную договором защиту на не прямых инвесторов. ДИД Япония-Россия берет под защиту не прямых инвесторов путем распространения договорных положений на «инвестиционную деятельность, связанную с бизнесом», определение которой включает «контроль над и управление компаниями, основанными или приобретенными инвесторами». Однако вопреки недавним тенденциям в области ДИД, заключаемых государствами-членами ОЭСР,³ защита не прямых инвестиций не явствует со всей очевидностью из недавней практики заключения Россией ДИД и, в частности, ее отсутствие бросается в глаза в типовом ДИД.

5.2.3. Существенные меры защиты

Традиционно в договорах о защите инвестиций имеется общая центральная часть из материально-правовых мер защиты, включая справедливый и равный режим, отсутствие дискриминации, режим наибольшего благоприятствования, выплату компенсации в случае экспроприации и свободный перевод денег. Судя по имеющимся данным, сфера охвата заключенных Россией ДИД не исключает этих мер защиты, но в некоторых случаях их точная формулировка отличается от обычно принятой.

Национальный режим (НР) и режим наибольшего благоприятствования (РНБ)

Национальный режим и режим наиболее благоприятствуемой нации (наибольшего благоприятствования) представляют собой ключевые обязательства ДИД и присутствуют в подавляющем большинстве ДИД и других инвестиционных документов.⁴ Часто они характеризуются как «условный» стандарт режима постольку, поскольку предоставляемый уровень защиты зависит от режима, который предоставляется третьим сторонам – либо гражданам Договаривающейся Стороны, либо инвесторам из третьих государств. Типичное положение подобного рода можно найти в Статье 3(2) ДИД между Кипром и Россией, согласно которому режим, предоставляемый Договаривающейся Стороной иностранным инвестициям или инвесторам, «должен быть не более благоприятным, чем режим, предоставляемый инвестициям и деятельности, осуществляемой в связи с инвестициями, ее собственным инвесторам или инвесторам какого-либо третьего государства».

В японско-российском ДИД содержатся новые элементы положений о наиболее благоприятствуемой нации и национальном режиме. В дополнение к отдельной статье о предоставлении РНБ и национального режима, эти два стандарта повторяются в положениях о материально-правовых мерах защиты. Ссылка на РНБ и национальный режим встречаются в положениях об экспроприации, денежных переводах, компенсации за ущерб и доступе к средствам судебной защиты. Как правило, в ДИД не встречается общей схемы РНБ и национального режима в ДИД, так что данный договор является отражением очевидных тенденций в японской программе ДИД.

Хотя в российских ДИД можно встретить различия в формулировках и редактировании текста, все проанализированные в рамках настоящего исследования договоры предусматривают стандарт режима наибольшего благоприятствования. В ряде ДИД, заключенных Россией, сфера применения положений о РНБ ограничена «распоряжением и управлением», как в типовом ДИД, или «управлением, эксплуатацией, использованием, обладанием и распоряжением». Гораздо более широкая формулировка, использованная в договорах с Бельгией и Люксембургом в 1989 году, гласит, что положение об РНБ относится: «ко всем вопросам, предусмотренным настоящим Договором». ДИД с Кореей, Норвегией, Швейцарией, Турцией, Украиной, Великобританией и Соединенными Штатами не содержат явных ограничений применения положения о РНБ. Хотя положения о РНБ широко используются в международных

инвестиционных соглашениях, универсальной практики в отношении сферы их применения еще не сложилось.⁵

Стандарт режима национального благоприятствования, похоже, присутствует в большинстве ДИД. Одновременно с этой тенденцией в большинстве ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, российская программа ДИД предусматривает и национальный режим. Хотя в формулировках российских ДИД существуют незначительные вариации, наиболее распространенной фразой, определяющей этот стандарт, является «режим не менее благоприятный», чем режим, который Договаривающаяся Сторона предоставляет своим инвесторам. Отличительной чертой некоторых ДИД, в частности, в недавней практике Канады и США, является положение о том, что национальный режим предусматривает сопоставление между национальными и иностранными инвесторами в «сходных» или «аналогичных» обстоятельствах. Этот подход встречается лишь в ДИД между Египтом и Россией, подписанном в 1997 году, где содержится ссылка на «аналогичные инвестиции». Ни в каких других из рассмотренных ДИД, включая договоры с Канадой и США и типовой ДИД, теста на «сходство» не содержится.

Изъятия из режима РНБ или стандарта национального режима также являются относительно распространенной отличительной чертой ДИД. Наиболее распространенные изъятия связаны с зонами свободной торговли, таможенными союзами, общими рынками и соглашениями по налоговым вопросам, в частности, соглашениями о двойном налогообложении.⁶ Среди ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, лишь договор между Японией и Россией не содержит ссылки на зону свободной торговли или на таможенный союз, и лишь договор с Швейцарией не содержит ссылки на вопросы налогообложения. Десять из ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, включая типовой ДИД, также предусматривают исключения для режима, предоставленного по соглашениям с республиками бывшего СССР.

Изъятия из национального режима появляются в ДИД относительно часто. Из 19 ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, в которых содержится положение о национальном режиме, 15 содержат изъятия из этого стандарта, хотя масштаб этих изъятий варьируется от договора к договору.⁷ В российской программе ДИД вырисовываются два подхода. Первый состоит в том, чтобы сохранить за собой право применить или ввести изъятия из национального режима (дискриминация после создания). Второй подход исключает иностранное участие в определенных отраслях экономики или сферах деятельности (дискриминация до создания). Как следствие своего применения, эти два

подхода дают возможность осуществлять дискриминацию в отношении иностранных инвесторов.

Типовой ДИД, в котором применен первый подход, недвусмысленно оставляет за Договаривающейся Стороной право вводить или применять изъятия из национального режима без ограничения сферы применения этого положения [см. Статья 3(3)]. Более узкую формулировку можно найти в ДИД между Таиландом и Россией от 2002 года, где сфера применения изъятий из национального режима ограничивается мерами, необходимыми в интересах национальной безопасности или общественного порядка.⁸ Ограничение этих изъятий привязкой к определенным отраслям или определенным целям в большей степени соответствует общей практике подготовки ДИД. Тем не менее, типовой ДИД, напротив, похоже, предусматривает возможность ширококомасштабных изъятий из национального режима.

Справедливое и равное отношение

Справедливое и равное отношение представляет собой абсолютный стандарт режима, предоставляемого иностранным инвесторам или иностранным инвестициям, т.е., уровень режима не зависит от режима, предоставленного третьим сторонам, и присутствует практически повсеместно в документах о защите иностранных инвестиций.⁹ Подавляющее большинство ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования - за исключением договора между Украиной и Россией - предусматривают «справедливое и равное отношение». Обращает на себя внимание формулировка Статьи 3(1) типового ДИД, представляющая собой отход от общепринятой практики защиты инвестиций, которая предусматривает просто «справедливое отношение», вместо термина «справедливое и равное».

Экспроприация

Международным правом безусловно признано, что право на экспроприацию собственности относится к числу суверенных прерогатив Государства. Тем не менее, международное обычное право и огромное большинство ДИД обставляют применение права на экспроприацию такими условиями, как отсутствие дискриминации, осуществление в установленном законом порядке, в общественных целях и при выплате компенсации.¹⁰ Стандарт компенсации выражается преимущественно в терминах «формулы Хала», т.е. компенсация должна быть «своевременной, адекватной и эффективной».¹¹ Другими относительно стандартными элементами ДИД являются: i) защита как от прямой, так и

от косвенной экспроприации,¹² (ii) принятие мер с тем, чтобы компенсация выплачивалась без излишних задержек, в свободно конвертируемой валюте и могла свободно переводиться за границу; (iii) введение стандарта оценки собственности, подлежащей экспроприации. Нередко встречаются и положения о начислении процентов, хотя степень детализации этих положений варьируется в очень широких пределах. В ДИД самого последнего поколения, в частности в американской и канадской моделях, их авторы стремятся провести различие между экспроприацией и арестом в рамках норм регулирования, который не дает права на компенсацию.¹³ Однако это положение не присутствует ни в российском типовом ДИД, ни в каком либо из заключенных договоров, которые были рассмотрены в рамках настоящего исследования.

Хотя, как представляется, российская программа ДИД существенно не отклоняется от нормы, несколько любопытных особенностей обращает на себя внимание, особенно в типовом ДИД. В качестве предварительного замечания, следует отметить, что все ДИД, рассмотренные в рамках настоящего исследования, обеспечивают защиту как от прямой, так и от косвенной экспроприации. Однако по всем остальным пунктам между различными ДИД можно найти расхождения (см. Таблицу 5.2).

Варируется и стандарт оценки, используемый в ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования. Чаще всего используются такие формулировки как «реальная стоимость» и «рыночная стоимость». Однако еще важнее различие, связанное со сроками проведения оценки собственности. В российской программе ДИД проявляются две общие тенденции. В соответствии с одним подходом, оценка производится «непосредственно перед экспроприацией или до того, как предстоящая экспроприация *становится достоянием гласности* ...»¹⁴ (выделение автора). Однако в типовом ДИД использована более ограничительная формулировка, т.к. соответствующим сроком является дата экспроприации или дата «официального объявления» о предстоящей экспроприации.¹⁵ Оба эти срока оценки встречаются с относительной частотой в общей практике ДИД и, как следствие, в этой практике нелегко выявить общую тенденцию в отношении сроков оценки. Несмотря на это, сроки оценки могут иметь важное значение для уровня компенсации, выплачиваемой инвестору в случае экспроприации.

Еще одним относительно стандартной отличительной чертой в практике ДИД является положение о выплате компенсации без излишних задержек, в свободно конвертируемой валюте и с возможностью свободного перевода. Большинство российских ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, включают такое положение. В типовом

ДИД содержит несколько более узкое положение – в нем говорится о возможности «свободного перевода» компенсации «с территории одной Договаривающейся Стороны на территорию другой Договаривающейся Стороны».¹⁶

Большинство ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, содержит положение о начислении процентов на сумму компенсации. Однако среди этих ДИД наблюдаются вариации в отношении конкретности (если таковая вообще присутствует) положений о сроке, с которого начинается начисление процентов, и о применимой процентной ставке. Типовой ДИД предусматривает относительно высокий уровень конкретности: *«С момента национализации до момента осуществления выплаты на сумму компенсации начисляются проценты по коммерческой рыночной ставке, но не ниже LIBOR для долларовых кредитов сроком на шесть месяцев»*. ДИД между Японией и Россией, напротив, не содержит положения о процентах. Это упоминание не исключает возможность начисления процентов в силу закона или в силу самого факта, просто этот вопрос будет решаться в рамках дискреционных полномочий арбитражного трибунала в случае начала процедуры арбитража.

Свободный перевод

Свободный перевод платежей – это основополагающий аспект защиты инвестиций, который считается ключевым элементом документов о защите инвестиций. Если, с одной стороны, финансовое регулирование относится к суверенным прерогативам государства, положения ДИД, предусматривающие свободный перевод платежей, дают возможность инвесторам репатриировать, в частности, капитал и прибыль от инвестиций. Как правило, эти положения включают неисчерпывающий список транзакций, подлежащих защите. Все ДИД, рассмотренные в рамках настоящего исследования, предусматривают свободный перевод платежей.

Еще одной обращающей на себя внимание отличительной чертой является явная ссылка на гарантии в случае сложностей, связанных с платежным балансом (российские ДИД с Японией, Канадой и США). Такие положения, касающиеся платежного баланса, не присутствуют в большинстве ДИД, но стали более часто появляться в последнее время в договорах, подписываемых государствами-членами ОЭСР.

Рамочные положения

Рамочные положения призваны возвести нарушение договора в ранг нарушения международного права. Как представляется, такие положения присутствуют в приблизительно 44 процентах ДИД.¹⁷ В рамках российской программы ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, 43 процента ДИД содержат рамочные положения, в частности, договоры, заключенные в 1989/90 годах, а также договор 2002 года между Таиландом и Россией (не вступил в силу) и договор 1998 года между Японией и Россией. Однако в ДИД между Кипром и Россией, как и в типовом ДИД, рамочных положений нет.

Компенсация за ущерб

Огромное большинство ДИД предусматривает защиту от ущерба, вызванного, в частности, войнами, другими вооруженными конфликтами или режимом чрезвычайного положения. Компенсация обычно причитается инвесторам в том случае, если принимающее государство выплачивает компенсацию своим гражданам или гражданам третьего государства. Статья 5 типового ДИД согласуется с преобладающим подходом.

Требования в отношении параметров функционирования и ключевого персонала

Требования в отношении параметров функционирования связаны с введением Государством условий, касающихся характера осуществления инвестиций. Эти требования могут принимать форму, в числе прочего, ограничения экспорта, условия использования местных поставок или найма местного персонала. Лишь меньшинство ДИД, заключенных Россией, содержит запрет на введение требований в отношении параметров функционирования, в частности, это договоры с Японией, Швейцарией и Соединенными Штатами.

С вопросом о требованиях в отношении параметров функционирования связан вопрос о найме ключевого персонала. В последнее время в ДИД все активнее включаются положения, разрешающие доступ персонала, включая, например, самые недавние типовые договоры Франции, Канады и США. Шесть ДИД, большинство из которых было заключено в последнее время, содержат положение, разрешающие доступ персонала. Лишь в двух из этих ДИД (с Литвой и Казахстаном) дается определение, которое понимается как «ключевой персонал». В новом российском ДИД не содержится ссылок на запрет требований в отношении параметров функционирования или доступа персонала.

Прозрачность

Требования в отношении прозрачности можно назвать новым элементом ДИД самого последнего поколения. Требования в отношении прозрачности появляются в ДИД между США и Россией 1992 года и во всех российских ДИД, заключенных с 1997 года (за исключением договора 2000 года с Эфиопией и договора 2002 года с Таиландом). Однако в российском типовом ДИД не содержится положения о прозрачности законов.

Оговорки о суброгации

Оговорки о суброгации являются важным элементом процесса разрешения споров и встречаются в подавляющем большинстве ДИД. Эти положения позволяют инвесторам на основе страховых договоров предъявлять претензии в случае причинения любого вреда, не влияя на рассмотрение исков в отношении государства, и дают возможность страховщику «встать в положение» инвестора. В рамках программы проанализированных российских ДИД четкая оговорка о суброгации отсутствует только в ДИД между Кипром и Россией.

5.2.4. Положения о разрешении споров

Разрешение споров между государствами

Общей чертой ДИД являются положения о разрешении споров между государствами. Между этими положениями, которые обычно предусматривают разрешение споров посредством переговоров или по дипломатическим каналам, не усматривается существенных вариаций; неудача в любом из этих случаев означает, что стороны могут начать обязательную процедуру арбитража. Большинство российских ДИД, проанализированных в рамках настоящего исследования, следует этому общему подходу. Исключением является японско-российский ДИД, который не содержит положений о разрешении споров между государствами.¹⁸

Разрешение споров между государством и инвесторами

Российская практика заключения ДИД отличается некоторой неопределенностью и многообразием в отношении того, предусматривают ли такие договоры процедуру разрешения споров между государством и инвесторами и в какой мере, и никакой доминирующей тенденции в этой области не вырисовывается. Можно утверждать, что наиболее важным

элементом двустороннего инвестиционного соглашения является положение о разрешении споров между инвесторами и государством, которая позволяет инвестору напрямую пользоваться правами и выгодами, предоставляемыми договором. Важными элементами положения о разрешении споров, на которые следует обращать внимание, являются: (i) наличие согласия на арбитраж; (ii) охват согласия на арбитраж; (iii) любые применимые предварительные условия для передачи дела на арбитраж и срок ожидания; (iv) форум(ы) для разрешения споров; (v) предусматривает ли процедура разрешения споров положение о «развилке дорог» и (vi) устраняет ли ДИД требование о том, что сначала должны быть исчерпаны национальные средства правовой защиты.

В отличие от внутренних средств судебной защиты, арбитраж представляет собой процесс, в основе которого лежит консенсус. Как следствие, предварительным условием арбитража является согласие обеих сторон на рассмотрение спора между ними арбитражной комиссией. В ДИД США традиционно включается **положение, содержащее недвусмысленное согласие на арбитраж**, причем в 1990-е годы эта практика стала преобладающей. Из российских ДИД, рассмотренных в рамках настоящего исследования, лишь три содержали такое положение (договоры с США, Эфиопией и Нидерландами). В случае отсутствия такой оговорки согласие на арбитраж должно подразумеваться конкретной формулировкой каждого из таких положений. Явная презумпция согласия вытекает из формулировки корейско-российского ДИД 1990 года, Статья 9(2) которого гласит, что в случае невозможности достижения мирового соглашения, спор *«представляется инвестором на рассмотрение арбитража»*. Типовой ДИД и договоры, заключенные с Японией и Кипром, напротив, используют конструкцию «может быть представлен» вместо «представляется».

Сфера применения положения о разрешении споров является критически важным для процесса арбитража. Юрисдикция арбитража ограничивается теми вопросами, которые подпадают под согласие на арбитраж, выраженное в арбитражной оговорке. Большинство рассмотренных российских ДИД, включая типовой ДИД, следуют стандартной практике и предусматривают согласие на рассмотрение в арбитраже «любых» или «всех» споров. В японско-российском ДИД использована формулировка, перекликающаяся с формулировкой из Конвенции ICSID, в которой говорится о «любых правовых спорах», возникающих между сторонами. Шесть ДИД, заключенных Россией в период 1989/90 годов, содержат очень узкие положения о разрешении споров. Эти договоры ограничивают предмет арбитража объемом компенсации за экспроприацию и методом ее расчета, статьями о свободном переводе денежных средств и о компенсации за причиненный

вред. Формулировка российского типового ДИД оставляет открытым вопрос о том, какие споры могут подпадать под юрисдикцию арбитража, т.е., относятся ли к предмету его ведения лишь споры, связанные с утверждениями о нарушении материально-правовых положений ДИД, или он также может рассматривать споры, связанные с инвестиционными соглашениями или договорами. Соответствующее положение просто предусматривает юрисдикцию арбитража по «спорам... возникающим в связи с капиталовложениями».19

Все ДИД, рассмотренные в рамках настоящего исследования, соответствуют общим тенденциям в практике заключения ДИД, в отношении предварительных условий обращения в арбитраж с целью достижения мирового соглашения. Большинство рассмотренных ДИД и Статья 8 (2) типового ДИД предусматривают шестимесячный **период ожидания** – за исключением японско-российского договора 1998 года (в котором об этом не говорится) и договоров с Кореей и Великобританией, которые предусматривают трехмесячный период.

В соответствии с общепринятой практикой ДИД, большинство российских двусторонних инвестиционных договоров включают **оговорку относительно выбора места**. Все ДИД предусматривают специальный арбитраж, в большинстве говорится об арбитраже по правилам Комиссии ООН по международному торговому праву (ЮНСИТРАЛ). В девяти из рассмотренных ДИД дополнительно предусмотрен арбитраж под эгидой Стокгольмской торговой палаты (СТП). Договоры с Японией и США и типовой ДИД предусматривают арбитраж под эгидой ICSID и по Правилам дополнительного механизма кредитования ICSID (Additional Facility Rules). Поскольку России еще только предстоит ратифицировать Конвенцию ICSID, в настоящее время лишь ссылка на Правила дополнительного механизма кредитования имеет какую-либо практическую ценность.

Еще один вопрос, заслуживающий рассмотрения, состоит в том, содержит ли процедура разрешения споров **оговорку о «развилке на дороге»**, т.е. являются ли взаимоисключающими путями обращение в международный арбитраж и использование внутренних судебных процедур. Среди рассмотренных российских ДИД явные положения о «развилке на дороге» можно найти лишь в японско-российском и американо-российском ДИД. В ранних российских ДИД не упоминается о необходимости использовать все внутренние средства защиты, однако в самых последних из заключенных ДИД и типовом ДИД инвесторам разрешается передавать свои споры на рассмотрение национальных судов или арбитражных органов.²⁰

В недавней практике ДИД в ОЭСР стали появляться положения, предусматривающие, в частности, **участие третьих сторон**, открытость разбирательств и консолидацию исков. Среди рассмотренных ДИД такие новаторские элементы содержатся лишь в договоре с Японией; Статья 5 Протокола предусматривает представление комментариев относительно спора, возникшего в связи с Договором, государствами-участниками, не вовлеченными в спор. Это положение не было повторено в типовом ДИД; последний не включил в себя и некоторых более новаторских элементов из недавней практики заключения двусторонних инвестиционных договоров.

5.3. Другие источники международной защиты инвестиций

Помимо двусторонних инвестиционных договоров российские обязательства в отношении иностранных инвестиций могут определяться другими международными договорами и внутренним законодательством. Важной частью арбитражного процесса является признание и исполнение арбитражных решений. Россия взяла на себя международные обязательства в этом отношении, подписав и ратифицировав Нью-Йоркскую конвенцию о признании и исполнении иностранных арбитражных решений. Членство России в Совете Европы и ратификация документа Совета – Европейской конвенции по правам человека 1950 года – также могут стать важными средствами защиты инвестиций. Россия подписала, но не ратифицировала Договор об энергетической хартии, многосторонний документ об отраслевой защите инвестиций, что делает непонятным статус ее обязательств, вытекающих из этого договора.

5.3.1. *Исполнение арбитражных решений: Нью-Йоркская конвенция о признании и исполнении иностранных арбитражных решений 1958 года и иммунитет от исполнения решений*

Нью-Йоркская конвенция – это международный договор, подписанный 164 Договаривающимися Сторонами, которая в рамках международного публичного права возлагает на государства-участники обязательство признавать и исполнять решения иностранных арбитражных органов.²¹ Для любого арбитражного решения, вынесенного под эгидой любой организации кроме ICSID, данная Конвенция предлагает правовой механизм обеспечения его исполнения. Учитывая, что Россия еще не ратифицировала Конвенцию ICSID, ее актуальность для российского правового режима защиты иностранных инвестиций высока. Россия ратифицировала Нью-Йоркскую конвенцию 24 августа 1960 года, но сделала «оговорку о взаимности»; иными словами, Российская Федерация обязалась соблюдать Нью-Йоркскую конвенцию лишь в отношении решений, вынесенных на территории другой Договаривающейся Стороны.

Однако обязательство признания и исполнения арбитражных решений не является безоговорочным. Статья V предусматривает определенные ограниченные основания, на которых местные суды могут на законной основе отказать в признании или исполнении такого решения. Комментаторы высказывали беспокойство в связи с тем, как российские национальные суды интерпретируют эти основания, утверждая, что они демонстрируют большую, чем обычно считается нормальным, готовность отказывать в признании и исполнении арбитражных решений.²² Эта явная тенденция получила развитие с начала 1990-х годов. Однако ввиду того, что лишь небольшое число судебных решений легко доступно для общественного контроля, количество неисполненных арбитражных решений сложно определить с какой бы то ни было степенью точности.²³

Еще одним механизмом, который может стать барьером на пути исполнения арбитражных решений в отношении государства, является принцип иммунитета. Хотя часто исходят из того, что заключение арбитражного соглашения косвенно предполагает отказ от судебного иммунитета, из него не следует, что государство отказывается от иммунитета от исполнения. Комментаторы выражали обеспокоенность в связи с использованием Россией аргументов об иммунитете, чтобы не допустить наложения ареста на имущество и воспрепятствовать исполнению арбитражных решений.²⁴ Сложности, связанные с признанием и исполнением арбитражных решений на территории России и в отношении России, грозят подточить доверие инвесторов к эффективности режима защиты инвестиций в России.

5.3.2. Европейская конвенция по правам человека

Европейская конвенция по правам человека 1950 года (ЕКПЧ) является важным элементом правовой защиты иностранных инвестиций.²⁵ Эта Конвенция примечательна как широтой охвата предоставляемой защиты, так и сложным механизмом, используемым для ее исполнения – Европейским судом по правам человека.

В 2004 году в отношении России было подано самое большое число заявлений – 6691 – что значительно превосходит число заявлений против любого другого государства. В 2005 году по делам, связанным с Россией, было вынесено 174 судебных решений и постановлений, из которых 75 ссылались на Статью 1 Протокола 1. В этом органе будет слушаться ряд дел, связанных с делом «Юкос».²⁶

5.3.3. *Договор об энергетической хартии*

Договор об энергетической хартии (ДЭХ) – это многосторонний инструмент, который применяется конкретно в отношении энергетического сектора. Подписанный в 1994 и вступивший в силу в 1998 году, он в потенциале может стать важной составной частью режима защиты инвестиций.²⁷ На сегодняшний день Российская Федерация подписала, но не ратифицировала Договор; какие последствия влечет за собой такая позиция, неясно. Статья 45 ДЭХ предусматривает временное применение положений Договора в течение переходного периода между подписанием и ратификацией. Это необычное положение в договорной практике, все последствия которого в полной мере остаются неопределенными и неисследованными, особенно это касается положений о разрешении споров между инвесторами и государством. Согласно сообщениям, акционеры «Юкоса» обратились в арбитраж в соответствии с ДЭХ, добиваясь выплаты им компенсации за падение курса акций в результате действий правительства против компании.²⁸

5.3.4. *Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией*

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией, которое вступило в силу 1 декабря 1997 года, определяет рамки сотрудничества в целом ряде областей и ставит своей итоговой задачей создание Зоны свободной торговли ЕС-Россия.²⁹ Дополнением к этому договору служит ряд отраслевых соглашений и других соглашений о сотрудничестве. В соглашение входит глава под названием «Бизнес и инвестиции», которая включает положения об условиях труда, создании предприятий, въезде ключевого персонала, свободном переводе капитала, платежном балансе и других финансовых гарантиях, режиме наибольшего благоприятствования, национальном режиме и об изъятиях из него. Хотя некоторые из этих положений сформулированы как обязательные, другие, как представляется, требуют лишь «приложить все усилия» для достижения определенных целей, таких как либерализация условий создания предприятия (Статья 34). В отличие от других документов, рассмотренных в настоящем исследовании, это соглашение не предоставляет инвесторам напрямую права действия для того, чтобы воспользоваться предусмотренными им средствами защиты; споры относительно применения и интерпретации соглашения подлежат разрешению лишь на межгосударственном уровне.

5.4. Значение российских ДИД для защиты иностранных инвестиций

Российская программа ДИД претерпела эволюцию – ряд положений самых недавних двусторонних инвестиционных договоров часто лучше определены, чем аналогичные положения более ранних ДИД, подписанных в начале 1990-х. Тем не менее, последний российский типовой ДИД, как правило, игнорирует нововведения последнего времени. В некоторых случаях его определения и/или пропуски, похоже, ослабляют гарантии и средства защиты иностранных инвесторов, которые обычно встречаются в соглашениях стран-членов ОЭСР. Более того, даже последние российские ДИД не включают большей части инновационных элементов, которые отличают недавние ДИД как ОЭСР, так и других стран. Поэтому можно заключить, что нынешние российские ДИД больше напоминают «первое поколение» международных инвестиционных договоров.

Действующие российские ДИД охватывают 42,3 процента совокупного объема входящих прямых иностранных инвестиций и 15,8 процента исходящих. Эти цифры можно сравнить с данными, например, по Турции (ДИД и торговых соглашения охватывают 89,4 процента входящих и 73,7 исходящих ПИИ), Польше (94,4 процента входящих ПИИ и 87,6 процента исходящих ПИИ) или Японии (3,6 процента входящих и 11,5 процента исходящих ПИИ).³⁰

Таблица 5.1. Двусторонние инвестиционные договоры (ДИД), заключенные Российской Федерацией

Договаривающаяся сторона	Дата подписания	Дата вступления в силу	Истечение первоначального срока действия
Типовой ДИД 2001 года	(неприменимо)	(неприменимо)	(неприменимо)
Армения	15 сентября 2001	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Аргентина	25 июня 1998	20 ноября 2000	2010
Австрия	8 февраля 1990	1 сентября 1991	2006
Бельгия и Люксембург	9 февраля 1989	13 октября 1991	2006
Болгария	8 июня 1993	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Канада	20 ноября 1989	27 июня 1991	Истечение срока действия не установлено
Китай	21 июня 1990	26 июня 1991	2006
Хорватия	20 мая 1996	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 10 лет
Куба	7 июня 1993	8 июня 1996	2006
Кипр	11 апреля 1997	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 10 лет
Чешская Республика	5 апреля 1994	6 июня 1996	2006
Дания	4 ноября 1993	28 августа 1996	2011
Эквадор	25 апреля 1996	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Египет	23 сентября 1997	13 июня 2000	2010
Эфиопия	10 февраля 2000	6 июня 2000	2015
Финляндия	8 февраля 1989	14 августа 1991	2006
Франция	4 июня 1989	18 июня 1991	2006
Германия	13 июня 1989	5 августа 1991	2006
Греция	30 июня 1993	24 февраля 1997	2012
Венгрия	6 марта 1995	29 мая 1996	2011
Индия	6 марта 1995	29 мая 1996	2006
Италия	9 апреля 1996	27 августа 1998	2013
Япония	13 ноября 1998	27 мая 2000	2010
Казахстан	6 июня 1998	11 февраля 2000	2015
Корея	14 декабря 1990	10 июня 1991	2006
КНДР	28 ноября 1996	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Ливан	8 апреля 1997	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Литва	29 июня 1999	29 мая 2004	2019
Македония, БЮР	21 октября 1997	13 июня 1998	2008
Молдова	17 марта 1998	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Монголия	29 ноября 1995	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет

Договаривающаяся сторона	Дата подписания	Дата вступления в силу	Истечение первоначального срока действия
Нидерланды	5 октября 1989	20 июня 1991	2006
Норвегия	4 октября 1995	21 мая 1998	2023
Филиппины	12 сентября 1998	29 ноября 1998	2013
Польша	2 октября 1992	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Португалия	21 июня 1994	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Румыния	29 сентября 1993	19 июня 1996	2011
Сербия и Черногория	11 октября 1995	8 июня 1996	2011
Словакия	30 ноября 1993	2 августа 1995	2011
Словения	8 апреля 2000	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 10 лет
ЮАР	23 ноября 1998	12 апреля 2000	2015
Швеция	19 апреля 1995	7 июня 1996	2016
Швейцария	1 декабря 1990	26 августа 1991	2006
Сирийская Арабская Республика	8 апреля 2000	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 10 лет
Таиланд	17 октября 2002	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет
Турция	15 декабря 1997	17 мая 2000	2015
Украина	17 ноября 1998	27 января 2000	2010
Великобритания	6 апреля 1989	3 июня 1991	2006
Соединенные Штаты	17 июня 1992	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 10 лет
Узбекистан	22 декабря 1997	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 10 лет
Вьетнам	16 июня 1994	3 июня 1996	2011
Йемен	17 декабря 2002	Не ратифицирован	Первоначальный срок действия 15 лет

Примечание: Выделены ДИД, рассмотренные в настоящем исследовании.

Таблица 5.2. Резюме основных положений российских ДИД, рассмотренных в ходе настоящего исследования

Основные положения ДИД	Общее описание	Комментарии
Преамбула	Изложение предмета и цели договора, используется как инструмент для интерпретации договора	<ul style="list-style-type: none"> • Все ДИД направлены на экономическое развитие или сотрудничество • Типовой ДИД и 11 ДИД дополнительно упоминают научно-техническое сотрудничество (Кипр, Египет, Эфиопия, Франция, Япония, Казахстан, Ливан, Литва, Германия, ЮАР, Турция)
Юрисдикция		
Временные рамки	Определяет период времени применения ДИД	<ul style="list-style-type: none"> • Более узкий охват в типовом ДИД • У 7 из 22 ДИД первоначальный срок действия истекает в ближайшие два года (Бельгия-Люксембург, Франция, Германия, Корея, Нидерланды, Швейцария, Великобритания)
Определение «инвестора» и «инвестиций»	Кто и что получает защиту от договора	<ul style="list-style-type: none"> • ДИД Япония-Россия охватывает широкий круг юридических лиц • Во всех ДИД упоминается место регистрации гражданина лица, по которому определяется корпоративное гражданство; в некоторых ДИД охват ограничивается путем дополнительного включения критерия «реальной экономической деятельности» (Эфиопия, Швейцария, Таиланд, Египет)
Материально-правовые средства защиты		
Режим наибольшего благоприятствования	Режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый инвесторам любого третьего государства	<ul style="list-style-type: none"> • Типовой ДИД и 18 ДИД ограничивают охват «распоряжением и управлением» или аналогичными формулировками (Кипр, Швеция, Таиланд, Литва, Нидерланды, Канада, Эфиопия, Франция, Германия) • Широкая формулировка использована в российском ДИД с Бельгией и Люксембургом от 1989 года • Применение положения о РНБ не оговорено явно в договорах с Кореей, Норвегией, Швейцарией, Турцией, Украиной, Великобританией, США)

Основные положения ДИД	Общее описание	Комментарии
Национальный режим	Режим должен быть не менее благоприятным, чем режим, предоставляемый Стороной своим собственным инвесторам	<ul style="list-style-type: none"> • Стандарта национального режима нет в договорах с Бельгией-Люксембургом, Германией, Нидерландами и Швейцарией
Изъятия из РНБ или национального режима		<ul style="list-style-type: none"> • Типовой ДИД оставляет право на введение или применение изъятий из стандарта национального режима без ограничения сферы применения этого положения о дерогации • ДИД между Японией и Россией разрешает доинвестиционную дискриминацию лишь по соображениям национальной безопасности • Типовой ДИД и 9 ДИД также исключают режим, предоставленный в рамках соглашений со странами СНГ (Кипр, Египет, Япония, Ливан, Норвегия, ЮАР, Швеция, Таиланд, Турция)
Справедливое и равное отношение	Стандарт отношения, применяемый к иностранным инвесторам независимо от стандарта отношения государства к своим собственным гражданам	<ul style="list-style-type: none"> • Типовой ДИД предусматривает «справедливое отношение» • ДИД между Украиной и Россией не включает этого стандарта отношения • "Справедливое и равное отношение" (Бельгия-Люксембург, Канада, Кипр, Эфиопия, Франция, Казахстан, Ливан, Литва, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария, Таиланд, Турция, Великобритания, США) (формулировка «справедливое и равное отношение» использована в ДИД с Египтом, Японией и ЮАР)
Экспроприация	Государства имеют суверенное право на экспроприацию собственности, однако характер осуществления этого права обставляется в	<ul style="list-style-type: none"> • В ДИД между Великобританией и Россией нет ссылки на требование об установленном законом порядке • В ДИД между Украиной и Россией нет ссылки на общественный интерес или на требование об установленном законом порядке • В 4 ДИД не говорится о требованиях в соответствии с

Основные положения ДИД	Общее описание	Комментарии
	ДИД определенными условиями	<p>международным обычным правом (Бельгия-Люксембург, Германия, Франция, Швейцария)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Типовой ДИД гласит, что компенсация может свободно переводиться на территорию другой Договаривающейся Стороны • В ДИД между Японией и Россией нет оговорки о начислении процентов
Свободный перевод	Положение, ослабляющее или отменяющее ограничения на переводы денежных средств, осуществляемые в связи с инвестициями	<ul style="list-style-type: none"> • Все 23 ДИД предусматривают свободный перевод платежей • 2 ДИД включают, поже, исчерпывающий список платежей (Бельгия-Люксембург, Корея) • 3 предусматривают гарантии, связанные с платежным балансом (Япония, Канада, США)
Рамочная оговорка	Возводит нарушение контракта в ранг нарушения международного договора	<ul style="list-style-type: none"> • Рамочной оговорки нет в типовом ДИД и в следующих ДИД: с Бельгией и Люксембургом, Канадой, Кипром, Египтом, Эфиопией, Казахстаном, Ливаном, Литвой, Норвегией, ЮАР, Швецией и Украиной • Рамочная оговорка включена в следующие ДИД: Франция, Германия, Япония, Корея, Нидерланды, Швейцария, Турция, Великобритания, США
Другие положения		
Компенсация за ущерб	Определяет, когда государство обязано выплатить компенсацию за ущерб	<ul style="list-style-type: none"> • Типовой ДИД и 22 ДИД: компенсация полагается, если принимающее государство выплачивает компенсацию своим собственным гражданам и/или гражданам третьего государства
Требования к параметрам функционирования и въезду ключевого	Избавляет от введения требований к параметрам функционирования при осуществлении	<ul style="list-style-type: none"> • Запрет на требования в отношении параметров функционирования включен лишь в ДИД, заключенные с Японией, Швейцарией и США • В 6 ДИД говорится о въезде ключевого персонала (Египет, Литва,

Основные положения ДИД	Общее описание	Комментарии
персонала	инвестиций и разрешает въезд ключевого персонала в связи с инвестициями	Турция, Казахстан, ЮАР, США) • Типовой ДИД не упоминает ни об одном, ни о другом
Прозрачность	Обеспечивает прозрачность внутренних законодательных и нормативных актов, влияющих на инвестиции	• Включено в большинство недавно заключенных ДИД (Египет, Япония, Казахстан, Ливан, Литва, ЮАР, Турция, Украина, США) • Не включено в типовой ДИД
Разрешение споров		
Оговорка о суброгации	Дает инвестору возможность предъявлять претензии в соответствии со страховым договором без ущерба судебному иску	• Не включена в ДИД между Кипром и Россией 1997 года
Разрешение споров между государствами	Определяет механизм для разрешения споров между Договаривающимися Сторонами	• В ДИД между Японией и Россией нет положения о разрешении споров между государствами
Разрешение споров между инвесторами и государством		
Согласие на арбитраж	Согласие обеих сторон является необходимым предварительным условием для передачи дела на рассмотрение арбитража. Согласие государства может быть	• 3 ДИД предусматривают недвусмысленное согласие на арбитраж (Эфиопия, Нидерланды, США) • в других ДИД согласие должно вытекать из формулировок договоров (Бельгия-Люксембург, Кипр, Египет, Германия, Япония, Казахстан, Корея, Ливан, Литва, ЮАР, Швеция, Таиланд, Турция, Украина, Великобритания)

Основные положения ДИД	Общее описание	Комментарии
	прямо или косвенно изложено в ДИД	
Сфера применения положения о разрешении споров	Лишь споры, на которые распространяется согласие на арбитраж, могут рассматриваться арбитражным трибуналом	<ul style="list-style-type: none"> • Согласие на разрешение в арбитраже «любых» или «всех» споров: Канада, Кипр, Египет, Эфиопия, Франция, Казахстан, Ливан, Литва, Норвегия, ЮАР, Швеция, Таиланд, Турция, Украина • 6 ранних ДИД содержат более узкие формулировки о разрешении споров (Бельгия-Люксембург, Германия, Корея, Нидерланды, Швейцария, Великобритания) • Япония: любой «правовой спор», возникающий между сторонами • США: самая широкая формулировка положения о разрешении споров • Типовой ДИД: упоминает лишь «споры .. возникающие в связи с капиталовложениями» - см. Статью 8(1)
Предварительные условия для арбитража	Положения относительно необходимых формальностей/процедур, которые должны быть соблюдены прежде, чем арбитражный трибунал может отнести спор к своей юрисдикции	<ul style="list-style-type: none"> • Шестимесячный период ожидания: все ДИД за исключением трех (см. ниже) и типовой ДИД • Япония: конкретный период не уточняется • Трехмесячный период ожидания: Корея, Великобритания
Выбор места	Список мест, где инвестор может предъявить претензию в соответствии с ДИД	<ul style="list-style-type: none"> • 9 ДИД предусматривают арбитраж в Стокгольмской торговой палате (Бельгия-Люксембург, Кипр, Ливан, Литва, Норвегия, ЮАР, Турция, Великобритания) • 3 ДИД не указывают конкретного арбитражного форума, но содержат детальные положения о назначении арбитров, процедурах и оплате расходов (Германия, Нидерланды, Швейцария) • Типовой ДИД и 2 ДИД предусматривают арбитраж под эгидой

Основные положения ДИД	Общее описание	Комментарии
		<p>ICSID (Япония, США)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Все остальные ДИД: арбитраж по правилам Комиссии ООН по международному торговому праву (ЮНСИТРАЛ)
«Развилка на дороге»	<p>Положение, согласно которому сделанный инвестором выбор форума является окончательным и исключающим другие возможности</p>	<ul style="list-style-type: none"> • В 2 ДИД: недвусмысленная оговорка о «развилке на дороге» (Япония, США) • 10 (недавних) ДИД и типовой ДИД: разрешают инвесторам обращаться в национальные суды <i>или</i> арбитражные органы (подразумеваемая «развилка на дороге») (Кипр, Египет, Эфиопия, Казахстан, Ливан, Литва, ЮАР, Таиланд, Турция, Украина) • 10 (ранних) ДИД: не упоминается о необходимости использовать все внутренние средства защиты (Бельгия-Люксембург, Канада, Франция, Германия, Корея, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария, Великобритания)
Участие третьих сторон, открытость разбирательств и консолидация исков	<p>Положения, предусматривающие участие сторон, не вовлеченных в спор, в арбитражном разбирательстве, публикацию решений и консолидацию исков (где это актуально)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • В ДИД между Японией и Россией предусмотрено положение о представлении комментариев государствами-участниками, не вовлеченными в спор • Не включено в типовой ДИД

Примечания

- 1 «Иновационные черты в недавних инвестиционных соглашениях стран ОЭСР: Обзор» (Novel Features in OECD countries' Recent Investment Agreements: An Overview); находится по адресу: www.oecd.org/daf/investment/agreements
- 2 См. ДИД, заключенные с Эфиопией (2000); Швейцарией (1990); Таиландом (2002) и Египтом (1997), где в Статье 1(1)(а) используется формулировка «действующая в настоящее время на территории данной Договаривающейся Стороны».
- 3 См. “Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results” («Обзор тенденций в инвестиционных соглашениях: Предварительные результаты»); DAF/INV/WD(2005)10; paragraph 49.
- 4 См. “Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results”, DAF/INV/WD(2005)10, Tables 1 and 2.
- 5 Houde M-F and Pagani, F, *Most-Favoured Nation Treatment in International Investment Law*, in “International Investment Law: A Changing Landscape”, OECD, сентябрь 2005.
- 6 См. “Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results”, DAF/INV/WD(2005)10; pages 30-31.
- 7 Изъятий из стандарта национального режима нет в ДИД, заключенных с Эфиопией (1997), Францией (1989), Турцией (1997) и Великобританией (1989).
- 8 Аналогичная формулировка встречается в Статье 3(3) ДИД между Швецией и Россией, которая разрешает изъятия из стандарта национального режима применительно к действующему законодательству, но ограничивает способность Договаривающихся Сторон вводить новые изъятия за исключением, в случае необходимости, «в целях обеспечения обороны, национальной безопасности и общественного порядка, охраны окружающей среды, нравственности и общественного здоровья». Статья II(1) американо-российского ДИД от 1992 года следует практике ДИД США и разрешает введение и применение изъятий в отношении отраслей или вопросов, перечисленных в Приложении.
- 9 Острые дебаты ведутся по вопросу о том, где устанавливать порог режима, в частности, в отношении минимального стандарта режима, как он определен международным обычным правом. См. С. Yannaca-Small, *Fair and Equitable Treatment Standard in International Investment Law in*

“International Investment Law: A Changing Landscape” (С. Яннака-Смолл, *Стандарт справедливого и равного отношения* в публикации «Международное инвестиционное право: Меняющийся ландшафт»), ОЕСД, сентябрь 2005.

- 10 Большинство рассмотренных ДИД, включая типовой ДИД, содержат эти требования. Однако в ДИД между Великобританией и Россией не содержится требования об установленном законом порядке, а в двустороннем инвестиционном договоре с Украиной не фигурирует ссылок ни на общественный интерес, ни на требования об установленном законом порядке.
- 11 В рассмотренных ДИД стандарт компенсации выражен преимущественно в терминах формулы Халла. В более недавних ДИД и в типовом ДИД используются формула Хала или по большей части эквивалентные формулировки.
- 12 Для защиты от косвенной экспроприации используется ряд формулировок, такие как «меры, равнозначные экспроприации», «оказывающие воздействие, аналогичное экспроприации» или «приравняемые по последствиям к экспроприации».
- 13 С. Yannaca-Small, *Indirect Expropriation and the Right to Regulate in International Investment Law*, in “International Investment Law: A Changing Landscape” (С. Яннака-Смолл, *Стандарт справедливого и равного отношения* в публикации «Международное инвестиционное право: Меняющийся ландшафт»), ОЕСД, сентябрь 2005.
- 14 Статья 5(1) корейско-российского ДИД. См. также ДИД, заключенные с Бельгией и Люксембургом (1989); Египтом (1997); Эфиопией (2000); Францией (1989); Ливаном (1997); Литвой (1999); Таиландом (2002); Турцией (1997); Великобританией (1989) и США (1992).
- 15 Статья 4(1) типового ДИД 2001 года. ДИД с Литвой (1999); Германией (1989); Японией (1998); Казахстаном (1998); ЮАР (1998); Украиной (1998) и Кипром (1997).
- 16 См. также ДИД, заключенные с Египтом (1997) и Литвой (1999).
- 17 См. Gill, Gearing and Birt, *Contractual Claims and Bilateral Investment Treaties: A Comparative Review of the SGS Cases* (2004) 21:5 J. Int. Arb. 397; footnote 31.
- 18 Это упоминание не исключает возможности обязательного арбитража или доступа к другим международным судебным процедурам, таким как

Международный суд, однако эти процедуры будут обусловлены получением согласия обоих государств-участников.

19 Статья 8(1) российского типового ДИД 2001 года.

20 См. ДИД, заключенные с: Кипром (1997); Египтом (1997); Эфиопией (2000); Казахстаном (1998); Ливаном (1997); Литвой (1999); ЮАР (1998); Таиландом (2002); Турцией (1997) и Украиной (1998).

21 Под «иностранными» понимаются те решения, которые не попадают в категорию внутренних решений (Статья I(1) Нью-Йоркской конвенции). В зависимости от внутреннего законодательства решение может считаться «иностранным», даже если оно было вынесено на территории соответствующего государства. Определение «международного коммерческого арбитража» в России см. в законе «О международном коммерческом арбитраже» от 1993 года.

22 См., например, Yakolev, *International Commercial Arbitration Proceedings and Russian Courts*, 13:1 (1996) J. Int. Arb. 37; Hober, *Enforcing Foreign Arbitral Awards Against Russian Entities*, 10:1 (1994) Arb. Int. 17; Herbert Smith Publication, *Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards in Russia*; Spiegelberger, *Russian Court Practice Enforcing Foreign Arbitral Awards: An Overview*, 22:4 J. Int. Arb. 351.

23 Достоянием общественности является лишь одно арбитражное решение с интерпретацией российского ДИД (*Зедельмайер против Российской Федерации*, Стокгольмская торговая палата, решение от 7 июля 1998 года).

24 См., в частности, *Зедельмайер против Российской Федерации*, решение от 7 июля 1998 года (Стокгольмская торговая палата). Это дело возникло на базе германо-российского ДИД и было связано с жалобами на экспроприацию собственности. Также примечательна долгая сага фирмы «Нога»: Мурманский государственный технический университет Ассоциация Брест 2000 v. 1. Compagnie NOGA d'Importation et d'Exportation. Несмотря на вынесение решения в ее пользу в 1997 и перед лицом неоднократных попыток наложить арест на принадлежащую России собственность, заявителю не удалось добиться успеха в исполнении решения.

25 На сегодняшний день Конвенцию подписали и ратифицировали 46 государств:
http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Brochures/human_rights.asp

26 Совет Европы решительно критиковал методы России в деле «Юкос», подвергая критике, в частности, пристрастность судей, то, как

проходили судебные разбирательства и условия содержания под стражей руководителей «Юкоса»; Резолюция 1418(2005) Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

- 27 С самым Договоре содержится ряд «необязательных» положений и обязательств, возлагающихся на государства, однако лишь утверждения о нарушении обязательств, содержащихся в Части III Договора дают инвесторам право прямого действия (Статья 26(1)). Меры защиты, предусмотренные Частью III, включают принцип недискриминации (национальный режим), справедливое и равное отношение, самая постоянная защита и безопасность, отсутствие необоснованного или дискриминационного обременения, выполнение обязательств (Статья 10(1)), режим наибольшего благоприятствования (Статья 10(3)) и запрет на экспроприацию или меры, равнозначные экспроприации (Статья 13). ДЭХ, напротив, не решает всех вопросов, в частности, касающихся транзита через национальные границы.
- 28 См. *Jilted Yukos shareholders turn to Energy charter Treaty arbitration*, Investment Law and Policy Weekly News Bulletin, November 18, 2004.
- 29 http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm
- 30 См. “Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results”; DAF/INV/WD(2005)10.

ГЛАВА 6.

РЕФОРМА РОССИЙСКОГО КОНТРОЛЯ НАД КАПИТАЛОМ

Закон 2004 года «О валютном регулировании» представляет собой важный шаг вперед как для внутренних, так и для иностранных инвесторов. Его общая ориентация на прогрессивную либерализацию, утверждение всеобъемлющего принципа недискриминации и повышения прозрачности согласуется с руководящими принципами разработанного ОЭСР Кодекса либерализации движения капитала. Однако в то же время новый закон вводил очень сложную и замысловатую систему контроля, которая распространялась на большое число операций по счетам капитальных товаров посредством обязательного использования специальных счетов с сопутствующими требованиями по нормативным резервам с различными ставками и сроками погашения. С точки зрения участников рынка, эта система оказалась чрезмерно обременительной и фактически ограничила множество операций, связанных с притоком и оттоком капитала.

С 1 июля 2006 года, ранее срока 1 января 2007 г., который был установлен в Законе 2004 г. отменяются некоторые ограничительные и неэффективные по затратам меры контроля над движением капитала. Это должно сопровождаться построением необходимых институциональных структур и средств для функционирования адекватной системы статистики и отчетности для всех категорий операций на финансовом рынке, вызывающих озабоченность в органах, отвечающих за пруденциальные гарантии, борьбу с отмыванием денег и надлежащий налоговый контроль. Самый насущный вопрос состоит в том, чтобы проанализировать нынешние слабые стороны координации выполнения этих важных задач соответствующими органами вместо того, чтобы упорствовать в обеспечении соблюдения громоздких требований относительно специальных счетов, из-за которых участники рынка иногда вынуждены были выполнять нормы, противоречащие друг другу. Продолжение международного мониторинга является оправданным, учитывая, что закон 2004 года не исключает возможности восстановления мер контроля над капиталом, в частности, в случае сложностей с платежным балансом.

6.1. Ситуация до вступления в силу закона 2004 года «О валютном регулировании»

После распада Советского Союза в 1991 году закон «О валютном регулировании» был принят в 1992 году и оставался в силе до тех пор, пока ему на смену не пришел Федеральный закон № 173-ФЗ от 13 декабря 2003 года «О валютном регулировании и валютном контроле», который вступил в силу 18 июня 2004 года (далее – «закон 2004 года»).

Российская Федерация приняла на себя обязательства в соответствии со Статьей VIII Статей Соглашения МВФ, вступившие в силу с июня 1996 года, которые подтвердили отсутствие ограничений в области валютного контроля за платежами и переводами в рамках операций текущего платежного баланса. На большинство операций по счетам капитальных товаров распространялись требования лицензирования Центрального Банка Российской Федерации (ЦБР), основанные на законе «О валютном регулировании» 1992 года и принятых в его исполнение президентских указах, а также инструкциях и распоряжениях, изданных непосредственно ЦБР.

Значительная часть поправок к закону и изменений и дополнений, внесенных в подзаконные акты, были разработаны в ответ за постоянное бегство капитала, с которым страна сталкивалась в 1990-х годах, в частности, после финансового кризиса 1998 года. Будь то с целью сокрытия прибылей от незаконной деятельности, уклонения от декларирования дохода в налоговых органах или просто в поисках безопасного финансового убежища, неоспоримый факт состоит в том, что многие частные предприятия в России переводят ресурсы за рубеж в обход действующего валютного регулирования. Каналы бегства капитала хорошо отработаны и известны, к ним относятся:

- Занижение экспортной выручки в отчетности;
- Завышение платежей за импорт (включая фальшивые контракты);
- Фиктивные авансовые платежи по импортным контрактам; и
- Широкий спектр операций по счетам капитальных товаров, осуществляемых через корреспондентские счета банков-нерезидентов в российских банках.

Чтобы остановить этот поток, предпринимались многочисленные и разнообразные усилия, но им редко сопутствовал успех.¹ Таким образом,

проблема бегства капитала, как она воспринималась российскими властями, внесла свой весомый вклад в создание столь сложной системы валютного регулирования, с которой сталкиваются предприятия частного сектора, действующие в российском деловом климате. Федеральный закон 1992 года и множество подзаконных актов, инструкций и постановлений, изданных ЦБР за те 12 лет, пока действовал прежний закон, привели к появлению системы валютного регулирования, которая была обременительной и зачастую непрозрачной для предприятий частного сектора и физических лиц, а также чрезвычайно громоздкой, что затрудняло ее использование властями.

Как российские, так и иностранные участники рынка, в частности, экспортеры и импортеры, многократно жаловались на те сложности, которые прежний закон создавал для них в процессе их обычных коммерческих операций, тогда как международные агентства и советники неоднократно рекомендовали российским властям упростить и модернизировать российское валютное регулирование в соответствии с общепринятой международной практикой. В 2001 году Инвестиционный комитет ОЭСР рекомендовал² сделать более прозрачной систему лицензирования операций по счетам капитальных товаров, а правила для счетов нерезидентов – более систематическими и удобными в использовании. Он также предложил изменить систему валютного контроля для операций как по текущим счетам, так и по счетам капитальных товаров, чтобы участники рынка могли свободно осуществлять платежи и переводы, требующиеся в соответствии с законно заключенными договорами и относящиеся к транзакциям, не запрещенным законодательными или нормативными актами.

Российские власти отнюдь не были невосприимчивыми к необходимости реформирования системы валютного регулирования и контроля. Работа в этом направлении была начата еще в 1995 году. Однако финансовый кризис 1998 года не только на время остановил работу по подготовке реформы, но и породил среди разработчиков политики и экспертов множество несовпадающих точек зрения относительно характера и масштабов системы валютного регулирования и контроля, которая должна быть разработана для послекризисной российской экономики. В период 2000-2003 годов было разработано и активно дебатировалось несколько различных законопроектов, причем ведущие позиции в борьбе за самую далекоидущую либерализацию занимали Министерство экономического развития и торговли и соответствующие комитеты Государственной Думы. Также энергично доказывалась необходимость резкого ограничения дискреционных полномочий ЦБР в сфере валютного регулирования. ЦБР, с другой стороны, выступал за

ужесточение норм, регулирующих движение капитала, в частности, путем предоставления ему дополнительных инструментов, которыми он мог бы воспользоваться в случае кризиса для ограничения оттока капитала.

6.2. Основные положения закона «О валютном регулировании и валютном контроле» 2004 года

Принятый Государственной Думой в 2004 году закон «О валютном регулировании и валютном контроле» представлял собой компромиссный вариант между точками зрения сторонников полной либерализации и защитников наделяния кредитно-финансовых органов достаточным набором инструментов для пресечения бегства капитала.

Закон 2004 года представляет собой серьезно переработанный вариант законопроекта о валютном регулировании, который был подготовлен для приведения законодательства в соответствие с передовым опытом ОЭСР путем введения принципа негативного списка, согласно которому свободными считаются все сделки за исключением специально оговоренных. Кроме того, он недвусмысленно исключает возможность любого необоснованного вмешательства и его органов в валютные транзакции резидентов и нерезидентов, подчеркивает единообразие системы валютного регулирования и контроля на всей территории Российской Федерации и требует официальной публикации всех законодательных актов о валютном регулировании Российской Федерации и решений ее органов регулирования для их вступления в силу (за исключением актов, содержащих информацию и данные, подпадающие по законодательству о государственной тайне). В законе также говорится, что любые сомнения, противоречия и двусмысленности, которые могут встретиться в этих актах, должны интерпретироваться в пользу резидентов и нерезидентов.

Формально закон опирается на:

- Концепцию *специального счета*, который определен как:

«банковский счет в уполномоченном банке, либо специальный раздел счета депо, либо открываемый реестродержателями в реестре владельцев ценных бумаг специальный раздел лицевого счета по учету прав на ценные бумаги, используемый для осуществления по нему валютных операций в случаях, установленных в соответствии с (новым законом 2004 года)»;

- Список операций по счетам капитальных товаров, приведенный в новом законе (Статьи 7, 8, и 11), требующих обязательного использования специальных счетов;
- Инструкции по пользованию специальными счетами, изданные Центральным Банком России (ЦБР), в которых приводятся детали относительно видов специальных счетов, открываемых уполномоченными банками для резидентов (Ф, P1, P2) и нерезидентов (С, А, О, В1 и В2), и обстоятельства, в которых эти счета должны применяться. Согласно Инструкции ЦБР № 116-И от 7 июня 2004 года, профессиональные участники рынка ценных бумаг, такие как брокеры/дилеры и регистраторы должны открывать параллельные специальные разделы лицевого счета по учету прав на ценные бумаги/счета депо для совершения резидентами и нерезидентами операций с российскими и иностранными ценными бумагами.
- Указания, издаваемые время от времени ЦБР, устанавливающие, на какие операции по специальным счетам на данный момент распространяются требования о создании некомпенсируемых обязательных резервов, а также их процентной доли и их срочности.³

Одним из последних отклонений от передового международного опыта является отсутствие четкого определения операций по текущим счетам и счетам капитальных товаров, очевидно потому, что это не было сочтено необходимым ввиду наличия негативного списка, в котором четко перечислялись операции по счетам капитальных товаров, на которые распространялись ограничения. Тот факт, что сегодня все еще существует требование обязательной продажи экспортной выручки (хотя недавно оно было снижено с 25 до 10 процентов), наряду с требованиями о репатриации, может аналогичным образом быть сочтено противоречащим «передовому опыту», а также плохо согласующимся с другими мерами по реформе валютного регулирования, воплощенными в законе 2004 года.

Объявленной целью закона 2004 года является «...обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации ...» Хотя об этом прямо не говорится, цель введения системы обязательных специальных счетов вместе с требованиями о резервировании, безусловно, состоит в том, чтобы снабдить ЦБР необходимыми инструментами для осуществления мониторинга и контроля над теми категориями потоков капитала, которые

могут оказаться неустойчивыми перед лицом потрясений, которые могут сказаться на внутренних финансовых рынках.

Закон 2004 года разделен на пять глав, первая и последняя из которых содержат соответственно *Общие положения* и *Заключительные положения*, Глава 2 посвящена *Валютному регулированию*, Глава 3 – *Репатриации иностранной валюты и валюты РФ резидентами* и *Обязательной продаже части валютной выручки*, а Глава 4 – *Валютному контролю*. Ниже приводится краткое изложение их содержания.

6.2.1. Общие и заключительные положения

Положения первой главы включают ряд определений и являются, по сути, самодостаточными, - единственная явная ссылка на другие законы связана с концепцией «ценных бумаг», с определениями которых предлагается ознакомиться в Гражданском кодексе. Перекрестных ссылок на действующее в Российской Федерации законодательство о ценных бумагах в законе нет, несмотря на то, что он содержит положения, которые по Кодексу ОЭСР о либерализации движения капитала считаются прямыми ограничениями эмиссии ценных бумаг за рубежом резидентами, а также эмиссии ценных бумаг в Российской Федерации нерезидентами.

Определения резидентов и нерезидентов следуют стандартной международной практике - например, в число резидентов включены российские отделения, представительства и другие подразделения резидентов, находящиеся за рубежом, и, наоборот, отделения, представительства и т.д. иностранных резидентов, базирующиеся в Российской Федерации, из определения резидентов исключены. Определение уполномоченных банков также является стандартным и включает иностранные банки, надлежащим образом получившие от ЦБР лицензию на совершение сделок в иностранной валюте.

Для изложения в последующих главах принципов системы валютного регулирования и контроля в Общих положениях вводится концепция *Специального счета*, который определяется как: «банковский счет в уполномоченном банке, либо специальный раздел счета депо, либо открываемый реестродержателями в реестре владельцев ценных бумаг специальный раздел лицевого счета по учету прав на ценные бумаги, используемый для осуществления по нему валютных операций в случаях, установленных в соответствии с (новым законом)». У этого положения есть четкая оговорка об истечении срока действия – таким сроком является 1 января 2007 года.

Инструкция № 116 по использованию специальных счетов, изданная ЦБР 7 июня 2004 года (с изменениями и дополнениями, внесенными Указанием ЦБР 1529-У от 16 декабря 2004 года), уточняет детали о типах специальных счетов, которые уполномоченные банки должны открывать для резидентов (Ф, Р1, Р2) и нерезидентов (С, А, О, В1 и В2). Данная инструкция также определяет обстоятельства, в которых должны использоваться эти счета, тогда как Инструкция ЦБР №116-И от 7 июня 2004 года обязывает профессиональных участников рынка ценных бумаг, таких как брокеры/дилеры и регистраторы, должны открывать параллельные специальные разделы лицевого счета по учету прав на ценные бумаги/счета депо (С, А и О для их клиентов-нерезидентов (см. далее Приложение 1, где дается краткое изложение требований к использованию специальных счетов резидентами и нерезидентами).

В Заключительных положениях излагаются детали, касающиеся вступления в силу нового закона и его отдельных положений, официально признаются недействительными прежние законодательные и нормативные акты и еще раз перечисляются (в части 3 Статьи 26) все статьи или их части, на которые распространяется оговорка об истечении срока действия. Наконец, там объясняется процедура приведения в соответствие с новыми нормами регулирования действующих разрешений и лицензий на операции по счетам капитальных товаров, выданных на основе старого законодательства.

6.2.2. Валютное регулирование

Эта глава закона определяет, что ЦБР и Правительство РФ являются органами, осуществляющими валютное регулирование в Российской Федерации посредством издания актов, обязательных для исполнения как резидентами, так и нерезидентами.

В части 3 Статьи 5 четко говорится, что индивидуальные разрешения действовать не будут (эта норма вступила в силу 18 июня 2005 года с датой начала исполнения 19 июня 2005 года, чтобы обеспечить соблюдение требования о том, что индивидуальные разрешения на открытие счетов в зарубежных банках резидентами/юридическими лицами будут действовать по-прежнему в соответствии с процессом, который до этого срока должен определяться по старому законодательству). Предварительная регистрация (в налоговом органе по месту регистрации резидента) будет требоваться только в случае открытия счетов в зарубежных банках в странах, не являющихся членами ОЭСР и/или FATF (для физических лиц – с 18 июня 2004 года и для юридических лиц – с 19

июня 2005), и импорта или экспорта валюты и ценных бумаг в документарной форме.

Статья 6 данной главы имеет принципиальное значение для создания «негативного списка», ссылаясь на операции по счетам капитальных товаров, перечисленные в последующих статьях, в отношении которых могут быть введены ограничения с целью предотвращения утраты резервов и обеспечения стабильности платежного баланса. Там говорится, что ограничения должны быть недискриминационными по своему характеру и должны быть отменены, когда «будут устранены обстоятельства, вызвавшие их введение». Таким образом, данная статья выступает в роли стандартной оговорки о дерогации в ситуациях общеэкономических и финансовых потрясений, которые могут оправдать введение ограничений.⁴

Собственно перечисление операций, подлежащих ограничению, дается в Статьях 7, 8 и 11, на которые распространяются положение об истечении срока действия к 1 января 2007 года. Начиная этой даты, в соответствии с частью 3 Статьи 26 нового закона, у органов валютного контроля больше не будет оснований для введения требований относительно открытия специальных счетов, создания некомпенсируемых обязательных резервов на таких счетах или обязательной продажи поступлений в иностранной валюте.

Статья 7 содержит список краткосрочных и среднесрочных сделок и трансфертов, подлежащих регулированию Правительством РФ. К ним относятся торговые кредиты, связанные с импортом и экспортом (включая задержки экспортных платежей и авансы по импортным платежам), на сроки свыше трех лет по конкретному списку товаров (пять лет для строительных договоров), и более 180 дней для других торговых кредитов. Обязательные резервы, которые должны создаваться для любых торговых кредитов, не могут превышать 50 процентов от соответствующей суммы кредита, причем требовать их хранения на счете можно на срок не более двух лет.

Операции по счетам капитальных товаров, по которым ЦБР имеет право вводить ограничения, перечислены в Статье 8, которая четко гласит, что такие ограничения могут иметь *только* форму требования совершать операции через специальные счета и требования о резервировании средств на счетах, которые должны быть открыты на некомпенсируемой основе в ЦБР. Далее в статье дается ссылка на подзаконный акт, в котором приводятся типы и способы использования этих специальных счетов (Инструкция ЦБР № 116-И от 7 июня 2004 года – далее см. Приложение).⁵

Для *резидентов* такие ограничения могут вводиться в отношении следующих категорий операций по счетам капитальных товаров:⁶

- Кредиты и займы в иностранной валюте, предоставляемые резидентами нерезидентам и нерезидентами резидентам
- Операции с внешними ценными бумагами
- Операции кредитных организаций за исключением операций, проводимых уполномоченными банками.

Для *нерезидентов* требование относительно использования специального резервного счета может быть введено для:

- Рублевых кредитов и займов, предоставляемых резидентами нерезидентам и нерезидентами резидентам;
- Операций с внешними ценными бумагами
- Операций с внутренними ценными бумагами

Максимальный процент и сроки для некомпенсируемых обязательных резервов, которые разрешено устанавливать по этим категориям операций, составляют либо 100 процентов на 60 дней или 20 процентов на один год, в зависимости от точного характера операции как для резидентов, так и для нерезидентов. Требование о резервировании симметрично для резидентов и для нерезидентов, и дублирования или накопления в связи с одной и той же операцией не разрешается. Реально применимые ставки ЦБР будет устанавливать время от времени в ходе консультаций с Правительством РФ (детали относительно действующих сейчас обязательных резервов, которые, по сути, ограничены операциями с иностранными и российскими ценными бумагами, см. в Приложении I).

Статья 9 запрещает операции в иностранной валюте между резидентами за исключением операций между брокерами, агентами, юристами, оказывающими услуги по иностранным договорам, операциям между уполномоченными банками и между уполномоченными банками и их клиентами. В отношении последнего банки пожаловались через свою профессиональную ассоциацию, что список разрешенных операций с резидентами в иностранной валюте, содержащийся в Статье 9 часть 3, существенно короче, чем нынешний список, действующий на основе закона «О валютном регулировании» 1992 года и, таким образом, означает реальное сокращение деловой активности.⁷

Статья 10 разрешает нерезидентам свободный перевод иностранной валюты с банковских счетов за рубежом на банковские счета российских банков. Они также могут свободно осуществлять операции в иностранной

валюте на территории в Российской Федерации при условии использования счетов в уполномоченных банках. Операции с российскими ценными бумагами между нерезидентами должны следовать процедурами, установленным ЦБР, которые могут потребовать использования специальных счетов (хотя на сегодняшний день такого требования нет).

Статья 11, посвященная правилам совершения операций на внутреннем валютном рынке в Российской Федерации, содержит ссылки на все действующие подзаконные акты и процедуры, которыми должны руководствоваться уполномоченные банки при совершении операций в иностранной валюте, включая более оперативное и точное определение клиентских требований.

Для продажи и покупки иностранной валюты и чеков ЦБР может считать необходимым вести обязательство использования специальных счетов резидентами и нерезидентами, а также требование о создании обязательных резервов, эквивалентных 100 процентам соответствующей суммы, максимальным сроком на 60 дней для резидентов и в размере 20 процентов соответствующей суммы на максимальный срок один год для нерезидентов. На одну и ту же сделку может распространяться лишь один из этих двух видов требований о создании резервов, и ни одно из них не должно распространяться на продажу и покупку валюты в связи с операциями, на которые уже распространяются требования о создании обязательных резервов в соответствии с действующим законодательством.

Статья 12, которая вступила в силу для физических лиц 18 июня 2004 года, а для резидентов-юридических лиц - 19 июня 2005 года, регламентирует открытие резидентами счетов в банках за рубежом и определяет, что такие счета можно свободно открывать в иностранной валюте в любом банке, находящемся в иностранном государстве, которое является членом ОЭСР или Специальной финансовой группы по отмыванию денег (FATF). До этого срока резиденты-юридические лица были обязаны получать разрешение ЦБР на открытие счетов за рубежом в соответствии с процедурой, предусмотренной прежним законодательством.

Начиная с 18 июня 2004 года резиденты-физические лица – и начиная с 19 июня 2005 года резиденты юридические лица – могут без ограничений открывать счета в банках, находящихся в иностранных государствах, которые являются членами ОЭСР и/или FATF, и обязаны уведомлять налоговые органы по месту своей регистрации об открытии или закрытии таких счетов в течение одного месяца с действительной даты открытия (закрытия). Резиденты обязаны заранее зарегистрировать в

местных налоговых органах счета, которые они собираются открыть в банке за рубежом, если такой банк находится за пределами стран-членов ОЭСР и/или FATF. На переводы на такие счета могут распространяться требования о создании обязательных резервов в размере максимум 100 процентов от соответствующей суммы на максимальный срок в 60 дней. Это требование не распространяется на уполномоченные банки и валютные биржи.

Что касается нерезидентов, они имеют право свободно переводить средства между банковскими счетами за рубежом и счетами в уполномоченных банках в России, если последние были открыты в соответствии с установленными законом требованиями. Однако на операции по специальным счетам нерезидентов, открытых для операций с российскими ценными бумагами или наоборот, могут распространяться требования о создании обязательных резервов в размере до 100 процентов на максимальный срок 60 дней, если перевод делается на счет резидента, или на максимальный срок в один год, если средства депонируются на счет нерезидента. Оба требования не могут применяться одновременно к одной и той же операции.

Аналогичным образом, на операции со средствами со специальных счетов резидентов могут распространяться требования о создании обязательных резервов в размере до 100 процентов от соответствующей суммы максимальным сроком до 60 календарных дней в случае снятия или 20 процентов максимальным сроком на один год, если средства депонируются на специальный счет резидента. Оба требования не могут применяться одновременно к одной и той же операции. На эти положения распространяется оговорка об истечении срока действия.

Профессиональные трейдеры, а также уполномоченные банки, осуществляющие операции от имени нерезидентов на фондовом рынке должны открывать специальные дискреционные счета для регистрации денежных средств нерезидентов. Что касается уполномоченных банков, ЦБР может обязать их депонировать (полностью или частично) эквивалентные суммы на баланс средств на этих счетах на корреспондентских счетах в ЦБР.

Статья 15 касается вопросов валютной стоимости импорта и экспорта, национальной валюты и российских ценных бумаг. Физические лица – резиденты и нерезиденты – имеют право на единовременный экспорт из Российской Федерации наличной суммы, не превышающей эквивалента 10 000 долл. США, при том, что сумма свыше 3000 долл. США должна декларироваться таможенным властям. Для сумм,

превышающих 10 000 долл. США, необходимо соблюдать таможенное требование, обязывающее представить подтверждение того, что эта сумма ранее была ввезена в страну. В иных обстоятельствах вывоз валюты не разрешается.

Статьи 16 и 17 определяют процедуры депонирования обязательных резервов на специальных счетах, а также категории активов, которые могут использоваться для выполнения этих обязательств. В Статье 18 полностью детализированы процедура и документация, требующиеся для предварительной регистрации счетов, открываемых резидентами в банках за рубежом, включая процедуру регистрации в налоговых органах по месту регистрации резидента.

6.2.3. Репатриация иностранной валюты и валюты РФ резидентами и обязательная продажа валютной выручки

На требование репатриации экспортной выручки в иностранной и национальной валюте, изложенное в Статье 19 настоящей главы, не распространяется положение об истечении срока действия к 1 января 2007 года. Статья предусматривает ряд изъятий, когда резиденты не обязаны репатриировать средства на счета в национальных банках, например, в случае обслуживания кредитных договоров в иностранной валюте в странах членах ОЭСР или FATF на срок, превышающий два года, и при получении компенсации за местные расходы в связи со строительными проектами, осуществляемыми за рубежом.

Статья 20 содержит информацию о *паспортах сделок*, которые ЦБР обязывает резидентов составлять в уполномоченных банках, чтобы обеспечить надлежащую регистрацию и отчетность о сделках с валютой между резидентами и нерезидентами. Такие паспорта сделок уже использовались в течение ряда лет для всех импортных товаров и услуг (за исключением тех, которые оплачивались рублями из стран СНГ). Они выдаются уполномоченными банками и содержат детали относительно связанных финансовых сделок, прежде всего с тем, чтобы позволить агентам контрольных органов бороться с бегством капитала, осуществляемого посредством фиктивных или завышенных импортных контрактов.

Обязательство обязательной продажи валютной выручки детально излагается в Статье 21, срок действия которой истекает 1 января 2007 года. Колебавшаяся ранее от 75 до 25 процентов, доля валютной выручки резидентов, подлежащая обязательной продаже, сейчас установлена на максимальном уровне 30 процентов. Доля в 10 процентов, установленная

Директивой ЦБР № 1520-У от 26 ноября 2004 года, была отменена 1 мая 2006 года. Валютная выручка уполномоченных банков, полученная в результате законного осуществления банковских операций, не подлежит обязательной продаже.

Изъятие для обслуживания кредитных договоров, заключенных с резидентами стран-членов ОЭСР или FATF, относится как к этому обязательству, так и к обязательству о репатриации.

Обязательная продажа валютной выручки резидентов рассчитывается по текущему обменному курсу рубля, основанному на курсе внутреннего валютного рынка Российской Федерации на дату продажи. На практике она может быть осуществлена напрямую уполномоченному банку на валютной бирже, внебиржевом рынке или ЦБР. Список иностранных валют, подлежащих обязательной продаже, определяется и публикуется ЦБР.

6.2.4. Валютный контроль

Данная глава устанавливает, что общую ответственность за валютный контроль несет Правительство Российской Федерации и органы и агенты валютного контроля в соответствии с новым законом или другими федеральными законами. Контрольными органами являются ЦБР и федеральные исполнительные органы, определенные Правительством РФ, которыми, в соответствии с Постановлением правительства № 278 от 15 июня 2004 года является Федеральная служба бюджетно-налогового надзора.

Агентами валютного контроля, как и прежде, являются уполномоченные банки под контролем ЦБР, который, как и прежде осуществляет надзор за валютными операциями в банковском секторе и на фондовых рынках, а также определяет процедуры обращения иностранной валюты и ценных бумаг и операций с ними на территории Российской Федерации для резидентов и нерезидентов.

Однако нововведение закона 2004 года состоит в том, что, как говорится в Статье 22 часть 3, профессиональные трейдеры на рынках ценных бумаг, не являющиеся уполномоченными банками, а также регистраторы, отчитывающиеся перед Федеральной службой по финансовым рынкам, также считаются агентами валютного контроля наряду с таможенными органами.

Правительство РФ обязано обеспечить координацию усилий между федеральными исполнительными органами и ЦБР при осуществлении действий по валютному контролю и, в частности, обеспечивать взаимодействие в этой области профессиональных трейдеров на рынках ценных бумаг с ЦБР.

6.3. Предложения по совершенствованию действующих подзаконных актов от банков и посредников фондового рынка

6.3.1. *Комментарии, сделанные Ассоциацией российских банков*

Ассоциация российских банков (ФРБ) от имени своих членов сделала ряд обращений к властям, который в настоящее время заняты пересмотром подзаконных актов к новому закону о валютном контроле, в частности, к департаментам финансовой политики и регулирования государственного финансового контроля Министерства финансов. В обращениях АРБ, которые были предоставлены Секретариату, содержится большое число предлагаемых банками изменений и дополнение в действующие на сегодняшний день нормативные акты, в частности, в отношении списка разрешенных операций с иностранной валютой между резидентами, а также между резидентами и уполномоченными банками (см. Статью 9 закона 2004 года и подзаконные акты к нему). Российские коммерческие банки заметили, что новый закон может ограничить объем их коммерческих сделок с резидентами в иностранной валюте по сравнению с ситуацией, определяемой старым законом, ставя их в невыгодное положение с точки зрения конкуренции с иностранными банками.

Что касается функционирования новой системы специальных счетов, банки считают, что она вызвала существенные потрясения давно сложившейся системы, которая при старой системе уже стала рутинной. Они указывают на внезапность ее введения без должной предварительной подготовки, а также на ее дороговизну.⁸ До сих пор, по-видимому, существует определенная неразбериха в отношении определенных процедур отчетности, хотя у банков уже есть большой опыт действий в качестве агентов органов валютного контроля.

6.3.2. *Комментарии, сделанные иностранными банками и дилерскими фирмами*⁹

Представители контролируемых иностранцами финансовых институтов, действующих в России, признают общее улучшение, ставшее

следствием приведения нового законодательства о валютном контроле с признанным международным передовым опытом. В частности, они дают высокую оценку следующим конкретным позитивным изменениям, которые произошли в результате принятия новых норм регулирования:

- Срок расчетов по экспорту/импорту увеличен с 90 до 180 дней;
- Изъятие из требования об обязательной продаже валютной выручки для обслуживания займов, полученных от резидентов ОЭСР, FATF со сроком погашения свыше двух лет;
- Российские физические лица имеют право средства в иностранные ценные бумаги инвестировать в размере до 150 000 долл. США;
- Либерализация процедуры покупки иностранной валюты и вывоза наличных за рубеж для физических лиц;
- Сняты ограничения по расчетам за недвижимость.

В то же время, они указывают на следующие конкретные положения, ставящие в невыгодное положение как иностранные, так и российские банки:

- Требование обязательной продажи валютной выручки не позволяет российскому экспортеру осуществлять передачу экспортных поступлений в пользу российского банка-заёмщика (исключение делается только для иностранных займов из стран ОЭСР и FATF);
- Ограничение платежей в иностранной валюте между резидентами существенно осложняет схемы бухгалтерского учета, используемые российскими банками для расчета по сделкам с иностранными ценными бумагами;
- Отсутствие законодательства, регулирующего внутренние сделки с деривативами, и риск введения требования о создании обязательных резервов в случае продажи/покупки иностранной валюты препятствует развитию этого рынка.
- Ограничения на расчеты по сделкам с российскими ценными бумагами между российским банком и клиентом-нерезидентом ведут сокращению числа операций, когда российский банк выступает в роли брокера.

- Требования относительно обязательных некомпенсируемых депозитов, распространяющиеся на рублевые займы, предоставляемые российскими банками клиентам-нерезидентам, делают этот продукт непривлекательным для клиентов;

Что касается права открывать счета в банках, расположенных за рубежом, которое было предоставлено российским юридическим лицам 19.06. 2005 (через год после вступления в силу нового закона), было подчеркнуто, что банки, находящиеся в России, не будут осуществлять переводы на такие счета без представленного клиентом документального подтверждения того, что он зарегистрировал указанный счет в налоговой инспекции. Соответствующие процедуры были утверждены директивой федерального правительства № 623 от 17 октября 2005 года.

В отношении операций со специальными счетами были сделаны следующие комментарии. В своем качестве агентов валютного контроля банки отвечают за надлежащее выполнение этих функций и могут понести наказание по количеству обработанных сделок. В то же время новый закон предусматривает ответственность банков за злоупотребление своими полномочиями при осуществлении валютного контроля и за нарушение прав клиента при выполнении этих функций. Это ставит банк в двусмысленное положение в ситуации нечетких инструкций или отсутствия законодательства. Банки могут быть наказаны за невыполнение своей обязанности отвечать на многочисленные запросы из таможенных, налоговых и других органов относительно соблюдения установленных сроков и правильности и полноты представленной информации.

Короче говоря, банковское сообщество считает, что подзаконные акты, принятые в развитие нового закона, вызвали существенное увеличение рисков, связанных с обработкой расчетов в иностранной валюте для клиентов. К другим негативным последствиям относятся увеличение объема бумажной работы, выполняемой банком и клиентом, а также увеличение затрат по обработке расчетов для банков. Банковское сообщество предлагает внести следующие улучшения в действующие нормативные акты:

- Унификация информационных потоков между органами валютного контроля и банками с целью улучшения функций мониторинга, контроля и анализа;
- Стандартизация процедур контроля, распространяющихся на различные виды валютных сделок;

- Делегирование основных функций контроля над внешнеторговыми сделками таможенным органам;
- Банки должны сконцентрироваться на процедурах по борьбе с отмыванием денег и продолжить осуществление этих процедур на практике.

6.3.3. Комментарии, сделанные посредниками фондового рынка

Обмен посланиями между Национальной ассоциацией участников фондового рынка (НАУФОР) и ЦБР летом и в начале осени 2004 года¹⁰ иллюстрирует проблемы, которые возникли у профессиональных участников фондового рынка, впервые столкнувшихся с нормативными актами, подготовленными ЦБР в развитие нового закона весной и в начале лета 2004 года. Поскольку большая часть этих проблем в результате разъяснения и корректировки ЦБР, ниже представлено лишь краткое изложение этих первоначальных трудностей. Тем не менее, хотя позже они и были разрешены, тот факт, что эти проблемы существовали в течение нескольких месяцев, и НАУФОР считала их пагубными для рыночной деятельности, указывает на то, что, возможно, дополнительные предварительные консультации не помешали бы.

НАУФОР поднимала следующие основные вопросы:

- Отсутствие четкости в определении новых функций, которые должны были выполнять профессиональные участники фондового рынка в своей роли агентов валютного контроля;
- Потеря бизнеса и доброй воли иностранных клиентов из-за обременительного характера новых норм, что, в свою очередь, оказывало негативное влияние на развитие рынка;
- Противоречащие друг другу инструкции органа регулирования рынка – Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФМ) – и ЦБР;
- Новые подзаконные акты, регулирующие деятельность фондового рынка, не согласуются с объявленной задачей либерализации, поставленной перед реформой валютного регулирования в целом;
- Требование относительно использования специальных счетов в потенциале может вступить в противоречие положением Гражданского кодекса, провозглашающего свободу заключения

договоров (Статьи 158 и 160 Гражданского кодекса Российской Федерации);

- Должны ли в операции с ценными бумагами, которые по новому закону должны совершаться через специальные счета, включаться сделки с деривативами, такими как фьючерсы, опционы и форвардные контракты, которые не являются «ценными бумагами» в истинном смысле этих слов?

Дополнительные вопросы, которые были затронуты в послании НАУФОР, касались деталей разрешенных переводов средств со специальных счетов на другие счета, считаются ли иностранными ценными бумагами векселя, деноминированные в иностранной валюте, но подлежащие погашению в рублях нерезидентами (в соответствии с Женевской конвенцией о векселях), и как депозитарий может определить, идет ли речь о валютной операции, если ни у одной из сторон сделки нет счетов у данного депозитария. Дальнейшие проблемы были связаны с обязанностями, которые подзаконные акты возлагали на регистраторов и депозитариев в обстоятельствах, которые НАУФОР проиллюстрировала рядом конкретных примеров.

Адресованные НАУФОР ответы ЦБР во многих отношениях разъяснили эти вопросы и, согласно ЦБР, большая часть оставшихся проблем была решена в последующих нормативных актах и инструкциях.

6.4. Оценка закона 2004 года и принятых в его развитие подзаконных актов в свете положений о либерализации Кодекса ОЭСР о движении капитала

Российская Федерация в ряде случаев выражала намерение повысить согласованность своих законодательных и нормативных актов со стандартами ОЭСР. В данном разделе дается предварительная оценка российского валютного режима в свете положений о либерализации Кодекса ОЭСР о либерализации движения капитала.

Разработанный *ОЭСР Кодекс о либерализации движения капитала* (далее *Кодекс*), отражает признание странами-членами долгосрочных выгод открытых рынков и их приверженность постепенной либерализации операций по счетам капитальных товаров между резидентами и нерезидентами. Он более 40 лет служит странам-членам ОЭСР руководящим ориентиром в области либерализации операций по счетам капитальных товаров. Хотя члены ОЭСР с большим стажем достигли стадии почти полной либерализации своих операций по счетам

капитальных товаров еще в 1980-е годы, в последнее время Кодекс сыграл важную роль в процессе либерализации в новых странах-членах, присоединившихся к Организации позже. В частности, опыт Чешской Республики, Венгрии, Польши и Словакии как бывших стран с переходной экономикой в открытии своих счетов капитальных товаров путем принятия на себя обязательств по либерализации из Кодекса, может быть актуален для Российской Федерации. Опыт обзоров экономики этих четырех стран во время присоединения и после него в рамках принятого в ОЭСР процесса коллегиальной экспертизы в последние несколько лет стал доступен и российским властям.¹¹

Общая ориентация на постепенную либерализацию и утверждение основополагающего принципа недискриминации, содержащиеся в описанном выше новом российском законе о валютном регулировании, приближает Россию к руководящим принципам этого Кодекса. Концепция, согласно которой такие территориальные образования как штаты, провинции, области и автономные регионы не должны вводить собственных валютных ограничений в рамках своих полномочий, также соответствует практике государств-членов ОЭСР, опирающейся на Кодекс. Кроме того, уровень прозрачности значительно повысился, в том смысле, что сейчас мы имеем дело с единообразной системой права с четко определенными задачами и руководящими принципами, где содержится вся относящаяся к делу информация (или четкие ссылки на нее в случае подзаконных актов), необходимая для оценки всей регуляторной среды, имеющей отношение к валютным операциям. Прозрачность также повысилась благодаря установленным законом четким ограничениям дискреционных полномочий ЦБР и усиленному требованию, согласно которому все соответствующие акты должны официально публиковаться.

Благодаря вступлению в силу нового закона российские власти устранили ряд прямых ограничений, которые ранее при прежнем законе распространялись фактически на любые движения капитала кроме ПИИ в форме обязательного лицензирования или предварительного разрешения. Помимо этого, возможности произвольного злоупотребления своими полномочиями отдельных корыстолюбивых чиновников, отвечающих за валютный контроль, значительно сократились, что, таким образом, существенно улучшило деловой климат.

Однако предусмотренное новым законом требование о создании обязательных резервов - там, где оно выполняется - в соответствии с Кодексом считается ограничением. Кроме того, хотя в настоящее время не все из этих требований о создании резервов применяются по отношению к

тем операциям, на которые они распространяются по закону и несмотря на то, что 1 января 2007 года они должны потерять силу, закон 2004 года своим требованием о проведении операций через специальные счета, по сути, создал сложную – и, по мнению участников рынка, отраженному в разделе 3.2. – чрезмерно обременительную систему регулирования, которая, по их мнению, ограничивает большое количество операций, связанных с входящими и исходящими потоками капитала. Это противоречит важному принципу, заложенному в Кодексе, согласно которому лежащие в основе переводов и платежей сделки сами по себе не должны страдать от ограничительного регулирования этих переводов и платежей.

Количество реальных операций, которые должны совершаться при помощи специальных счетов по новому закону и на которые, таким образом, могут быть распространены требования о создании обязательных резервов различного объема и на разные сроки, весьма велико. Вообще говоря, если посмотреть на содержащийся в Кодексе список операций по счетам капитальных товаров, на которые распространяется обязательство постепенной либерализации, нельзя не прийти к выводу о том, что большинство из них подпадают под положения Статей 7, 8, 9 и 11 закона 2004 года, описанных в разделе 6.1. Кроме того, требование репатриации из Статьи 19 также следует рассматривать как ограничение согласно Кодексу, в данном случае – ограничение права граждан на продажу иностранной валюты за рубежом. Согласно опубликованным МВФ служебным докладам, Россия также все еще сохраняет ограничения, противоречащие ее обязательствам в соответствии со Статьей VIII, Разделы 2, 3 и 4 Статей Соглашения Фонда, и по более пристальному рассмотрению, могут не соответствовать и положениям Кодекса.

На первый взгляд представляется, что требования о создании обязательных резервов для входящих и исходящих потоков капитала, распространяющееся как на резидентов, так и на нерезидентов, потребует условного «резервирования» по следующим пунктам Кодекса либерализации движения капитала:

Список А:

IV Операции с ценными бумагами на рынках капитала

VII Операции с коллективными инвестиционными бумагами

VIII Кредиты, напрямую связанные с международными коммерческими сделками или с оказанием международных услуг

(в случае, если резидент принимает участие в лежащей в их основе коммерческой или сервисной сделке)

X Поручительства, гарантии и резервные финансовые средства (в случаях, напрямую связанных с международной торговлей или текущими невидимыми международными операциями, или в случаях, связанных с международными операциями по движению капитала, в которых принимает участие резидент)

XI Операции с депозитными счетами (операции нерезидентов со счетами в институтах резидентов)

Список В:

V Операции на денежных рынках

VI Другие операции с оборотными документами и нефондированными платежными требованиями

VIII Кредиты, напрямую связанные с международными коммерческими сделками или с оказанием международных услуг (в случае, если резиденты не принимают участия в лежащих в их основе коммерческих или сервисных сделках)

IX Финансовые кредиты и займы

X Поручительства, гарантии и резервные финансовые средства (в случаях, напрямую не связанных с международной торговлей или текущими невидимыми международными операциями или с международными операциями по движению капитала или, когда никто из резидентов не принимает участия в лежащей в их основе международной операции)

XI Операция с депозитными счетами (операции резидентов со счетами в институтах нерезидентов)

XII Операции с иностранной валютой

6.5. Общая оценка и путь вперед

6.5.1. *Достижения и недостатки закона «О валютном регулировании» 2004 года*

Анализ закона 2004 года и реакция рыночных практиков показывает, что закон «О валютном регулировании» 2004 года принес ряд важных достижений, в частности:

- Общая ориентация закона на постепенную либерализацию и утверждение всеобъемлющего принципа недискриминации согласуются с руководящими принципами Кодекса либерализации движения капитала ОЭСР;
- Концепция, согласно которой такие территориальные единицы как штаты, провинции, области и автономные регионы не должны вводить валютные ограничения в рамках своих региональных полномочий, согласуется с практикой членов ОЭСР;
- Он повысил уровень прозрачности, создав единообразную систему права с четко определенными задачами и руководящими принципами, содержащую всю относящуюся к делу информацию (или четкие ссылки на нее в случае подзаконных актов), что необходимо для оценки всей регуляторной среды, влияющей на валютные сделки
- Закон вводит четкие ограничения дискреционных полномочий ЦБР, тем самым способствуя минимизации возможности злоупотреблений для отдельных корыстолюбивых чиновников, отвечающих за валютный контроль, на всей территории Федерации, и усиливает требование, согласно которому все соответствующие акты должны официально публиковаться.

Однако закон 2004 года также ввел очень сложную и замысловатую систему контроля, которая распространялась на широкий круг операций по счетам движения капитала посредством обязательного использования специальных счетов с сопутствующими этому требованиями о резервировании. Критерии, на базе которых отбирались операции, на которые были распространены требования о создании обязательных резервов, не уточнены до конца и, похоже, не отражали, например, соображений, связанных со срочностью за исключением финансовых кредитов (см. Приложение).

Требования о создании обязательных резервов, предусмотренные законом 2004 года, в соответствии с Кодексом могут считаться ограничениями в отношении тех категорий операций с капиталом, к которым они в действительности применяются. Кроме того, хотя в настоящее время не все из этих требований о создании резервов применяются по отношению к тем операциям, на которые они распространяются в теории, закон 2004 года своим требованием о проведении операций через специальные счета создал сложную – и, по мнению участников рынка – чрезмерно обременительную систему

регулируемая, которая де-факто ограничивает множество операций, связанных с входящими и исходящими потоками капитала. Это противоречит важному принципу, заложенному в Кодексе, согласно которому лежащие в основе переводов и платежей разрешенные сделки сами по себе не должны страдать от ограничительных мер и норм регулирования этих переводов и платежей.

В то же время новый закон устанавливает последний срок отмены этих мер контроля - 1 января 2007. Фактически недавно российские власти объявили, что некоторые важные шаги по пути реформы контроля над движением капитала будут осуществлены уже 1 июля 2006 г., не дожидаясь исходно назначенного срока. В частности, будут отменены требования о резервах в отношении операций по контролю над счетами движения капитала и снято требование об использовании специальных счетов. Однако в новом законе нет ничего, что препятствовало бы восстановлению идентичной или аналогичной системы контроля с этой или любой другой даты. Система контроля призвана обеспечить ЦБР необходимыми инструментами для мониторинга и контроля за теми категориями потоков капитала, которые власти считают особенно неустойчивыми перед лицом потрясений, которые могут затронуть российские финансовые рынки. Ее эффективность в этом отношении по-прежнему вызывает определенные сомнения, поскольку функционирование всей системы полностью требует полной координации усилий всех отвечающих за нее властей, которой не наблюдается.

С учетом последних шагов по либерализации, становится все более срочным разработка властями альтернативных функциональных систем регистрации и мониторинга потоков для статистических, налоговых и других законных целей, чтобы они могли подготовиться и получить максимальную выгоду от полной либерализации при создании более уместных и благоприятных для развития рынка гарантий.

Пока что ЦБР еще не разработал таких гарантий. Его объявленная точка зрения состоит в том, что система регистрации и отчетности, опирающаяся на статистику платежного баланса, таможенные и банковские данные, уже действовавшая до пересмотра законодательства в 2003 году, будет и впредь являться адекватным инструментом мониторинга. Тем не менее, в ЦБР признают, что информация, которую они получают об операциях по счетам капитальных товаров – в частности, о сделках с ценными бумагами – остается неполной даже с введением в силу новой системы регулирования при помощи специальных счетов. Детальные инструкции относительно того, как профессиональные участники рынка, выступающие в роли агентов валютного контроля в

дополнение к уполномоченным банкам, должны регистрировать сделки, проходящие через специальные счета, так и не были полностью доработаны Федеральной службой по финансовым рынкам из-за сильного сопротивления со стороны ведущих фирм, осуществляющих брокерские и дилерские операции с ценными бумагами. Кроме того, в качестве общего комментария можно сказать, что совместное использование информации, собранной различными надзорными органами, не предусмотрено в правовом смысле и не практикуется в реальности. Поэтому улучшение обмена информацией между органами регулирования финансовых рынков России жизненно необходимо.

6.5.2. *Варианты политики после января 2007 года*

Судя по сложности системы обязательных специальных счетов, которая сейчас применяется вместе с сопутствующими требованиями о создании обязательных резервов и чрезвычайно пространными подзаконными нормативными актами, полная отмена представляется сложной. Действительно, консультации с Секретариатом ОЭСР свидетельствуют о том, что принять отмену нынешней системы обязательных специальных счетов без создания какого-либо альтернативного аппарата валютного контроля¹² вместо нее будет сложно для тех государственных агентств, которые вложили свои взгляды и опыт в разработку сложного вспомогательного законодательства в развитие закона 2004 года, которое требовалось для поддержки нынешней замысловатой схемы контроля. Это было бы неприемлемо для тех разработчиков политики и экспертов, которые по-прежнему выражают серьезную озабоченность в связи с возможным в результате увеличением потоков в связи с криминальной деятельностью различного рода, если только не будут созданы другие надлежащие гарантии.

Как отмечалось выше, существующие системы регистрации и мониторинга за деятельностью финансовых рынков и связанных с ней потоков капитала не дают властям полной и своевременной информации о нынешних и потенциальных изменениях, которая была бы желательной по соображениям пруденциального контроля, борьбы с отмыванием денег и ввиду законной обеспокоенности относительно стабильности финансового сектора.

По этим соображениям предлагаемая рекомендация состоит в том, чтобы ликвидировать ограничительные и экономически нерентабельные схемы контроля за капиталом, как это предусмотрено новым законом, и на приоритетной основе структурировать и координировать среди соответствующих органов власти необходимую статистическую

отчетность, принять надлежащие меры налогового контроля, борьбы с отмыванием денег и другие пруденциальные гарантии, а также создать соответствующий институциональный потенциал. Это также включает развитие и укрепление двустороннего и многостороннего сотрудничества между российским органом финансового регулирования и ее органом по борьбе с отмыванием денег с параллельными институтами в иностранных финансовых центрах. Для Федеральной службы по финансовым рынкам вопросом особой настоятельности является обеспечение принятия ряда предложенных изменений и дополнений к закону «О рынках ценных бумаг», которые позволят ей принимать участие в постоянной деятельности сетей сотрудничества иностранных органов регулирования на двусторонней и многосторонней основе.

Условия российского финансового рынка еще недостаточно зрелы для более тонкой и не столь тяжеловесной сигнализации о своих намерениях, к какой прибегают денежно-кредитные органы, действующие в наиболее развитых финансовых центрах. Между профессиональными участниками рынка и органами регулирования, похоже, до сих пор недостаточно взаимного доверия и конструктивного сотрудничества. Более того, прозрачность регулирования операций с ценными бумагами, а также разделение и координация функций в этой области между различными властями все еще требуют улучшения. Отсутствие сотрудничества и координации между различными органами и департаментами, характерное для все российской правительственной структуры, особенно пагубно для регулирования и надзора за финансовыми рынками, где единая позиция в политике и координация сигналов абсолютно необходимы. Вместо этого, нынешняя ситуация ведет к появлению противоречивых сигналов о проводимой политике и дублированию усилий, создавая чрезмерное административное бремя для организаций, подлежащих регулированию. Учитывая эту институциональную слабость и серьезные потрясения, которые рынок пережил за последнее десятилетие, органам регулирования финансового рынка критически необходимо укрепить доверие к себе среди профессиональных участников рынка путем проведения открытого и в большей степени ориентированного на сотрудничество диалога между государством и частным сектором с целью дальнейшей разработки нормативных актов о валютном регулировании.

Органу регулирования финансового рынка прекрасно известно о недостатках нынешней системы надзора, основанной на институциональных возможностях в противовес более эффективному функциональному надзору, поэтому он подготовил для правительства комплексное предложение о создании единого органа регулирования и

надзора, который будет функционировать независимо, в том числе и в финансовом отношении. Однако никаких конкретных шагов в этом направлении пока предпринято не было.

6.5.3. *Комментарии Центрального банка России*

В ответ на ряд вопросов, заданных Инвестиционным управлением ОЭСР в ноябре 2005 года в Москве, Первый Заместитель Председателя ЦБР г-н Корищенко наряду с другими представителями ЦБР представил точку зрения Центрального Банка. Г-н Корищенко указал на основные задачи нового закона, а именно, ограничение воздействия краткосрочных потоков капитала на российскую экономику и защита банковского сектора от существенного размывания его внутренней депозитной базы. В целом, модель, принятая в качестве системы контроля построена по принципу «приток-отток». Что касается отбора отдельных операций, эксперты ЦБР следовали традиционной классификации инструментов финансового рынка и категорий операций; т.е. операции с акциями, облигациями, инструментами денежного рынка, операции кредитного рынка (за исключением операций с государственными долговыми инструментами, на которые распространяются особые нормы регулирования, учитывая их значимость и большие объемы сделок). Требования о создании обязательных резервов введены для некоторых из этих операций, которые считаются потенциально неустойчивыми, скорее как «предупреждающий сигнал», причем их объемы и сроки далеки от запретительных уровней.

В целом ЦБР заявляет, что введение требований о создании некомпенсируемых депозитов на специальных счетах полностью отвечает намерению нового закона перейти от административных ограничений к мерам контроля, в большей степени ориентированным на рынок.

Что касается эффективности требований о создании обязательных резервов, введенных с тем, чтобы отвлекать нежелательный приток, ЦБР считает, что участники рынка, безусловно, ощущают на себе затраты, связанные с созданием некомпенсируемых резервов, но признает, что этот эффект не очень заметен на достаточно низком уровне, на котором эти резервы установлены на сегодняшний день. Однако свидетельства относительно специальных норм регулирования в отношении иностранного участия на рынке государственных облигаций, где барьеры высоки с точки зрения и процентов, и срочности депозитов, являются более убедительными в этом отношении.

В отношении же экономической рентабельности ЦБР утверждает, что рентабельность автоматически повышается за счет перехода от

индивидуального регулирования на основе разрешений к общему рыночному регулированию по типу сделки.

Что касается снижения привлекательности российского рынка для иностранных инвесторов, ЦБР указывает, что само намерение создания обязательных резервов заключалось именно в этом – сделать операции на российских фондовых рынках менее привлекательными для иностранных операторов. Это особенно касается усилий, направленных к выравниванию по времени очень значительных краткосрочных трансграничных потоков капитала, которые могут оказать существенно большее негативное воздействие на рынок и экономику, чем среднесрочное снижение привлекательности инструментов российских финансовых рынков. Что касается воздействия на конкуренцию, было отмечено, что отсрочка на один год вступления в силу положения нового закона о либерализации открытия счетов в банках за рубежом российскими юридическими лицами было призвано защитить конкурентную позицию российских банков.

В отношении мониторинга после 2006 года, когда утратят силу положения нового закона о специальных счетах и о создании обязательных резервов, ЦБР указывает, что он сохранит требования о предварительной регистрации и использовании определенных специальных счетов, Он также отметил, что обязательная продажа валютной выручки сохранится и после 1 января 2007 года, хотя сейчас она установлена на таком низком уровне, что большинство участников рынка ожидает ее неминуемой отмены. Более того, Статья 19 нового закона, в которой излагается требование о репатриации, и Статья 9, определяющая процедуры валютных операций между резидентами, а также процедуры использования резидентами депозитных счетов и открытия счетов в банках за рубежом (Статья 12) будут сохранены.

Самое принципиальное состоит в том, что, как указывает ЦБР, существующие механизмы системы отчетности о валютных операциях останутся неизменными, опираясь главным образом на статистику платежного баланса и данные таможенных органов, к которым добавляются отчеты банков и других агентов валютного контроля.

Примечания

1. Имеется множество оценок бегства капитала, но даже по скромной оценке, когда его объем приравнивается к статье чистых ошибок и пропусков в платежном балансе, в период 1994-1999 гг. его средний уровень составлял 11 млрд. долл. США в год. Более полные оценки, включающие и последующие годы, указывают на средний уровень свыше 20 млрд. долл. США.
2. *The Investment Environment in the Russian Federation (Инвестиционная среда в Российской Федерации)*, OECD 2001, с. 16.
3. Краткое резюме требований об использовании специальных счетов резидентами и нерезидентами см. в Приложении.
4. У этой статьи нет срока истечения действия, а это означает, что формально нынешний «отрицательный список» операций, подлежащих ограничениям (в отношении которого действует оговорка об истечении срока действия), может быть просто заменен пересмотренным списком 1 января 2007 года, хотя ЦБР заявил, что на сегодняшний день у него такого намерения нет.
5. Виды операций, на которые сегодня распространяются требования о резервировании, и установленные на сегодняшний день уровни резервов определены в Указании ЦБР №1465-У от 29 июня 2004 года с изменениями, внесенными Указанием ЦБР №1540-У от 29 декабря 2004 года.
6. Из-за отсутствия в законе четких различий между операциями по счетам капитальных товаров и операциями по текущим счетам, некоторые операции, упоминаемые в настоящей Статье, в действительности можно интерпретировать как операции по текущим счетам, хотя ЦБР, согласно Статье VIII Статей Соглашения МВФ, обязан не вводить никаких ограничений в отношении платежей и переводов для операций по текущим счетам.
7. Список разрешенных операций был расширен – см. Федеральный закон № 90-ФЗ от 18 июля 2005 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые правовые акты Российской Федерации».
8. Уполномоченные банки были проинформированы о положениях подзаконных нормативных актов, принятых в развитие закона, только в июне 2004 года – накануне вступления закона в силу 18 июня 2004 года.
9. Эти комментарии были сделаны на встрече по вопросу о валютном регулировании и валютном контроле, организованной 11 октября 2005

года Ассоциацией европейских предприятий в Российской Федерации, на которой обсуждался более ранний проект данного доклада.

10. Этот обмен посланиями был также передан Секретариату ОЭСР.
11. См. *Forty Years of Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, OECD 2002.
12. Новый закон подтверждает процедуры обязательной регистрации, документирования и учета операций, необходимые для целей мониторинга, которые в основном существовали и в старом законе. Они в любом случае останутся в силе после 1 января 2007 года, когда теряет силу требование о специальных счетах.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.A1.

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ПОЛОЖЕНИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО СПЕЦИАЛЬНЫХ СЧЕТАХ В БАНКАХ

Резюме положений о видах специальных счетов, изложенных в Инструкциях ЦБР № 116-И от 7 июня 2004 года с изменениями, внесенными Указанием ЦБР № 1529-У от 16 декабря 2004 года и о нынешнем уровне требований о резервировании, установленном в Указании ЦБР № 1465-У от 29 июня 2004 с изменениями от 29 декабря 2004

Специальные счета, упомянутые в Общих положениях нового закона, которые должны использоваться для осуществления операций из списка, приведенного в Статье 8 нового закона, на которые распространяются соответствующие ограничения (см. Раздел 3.1. выше) представляют собой либо *специальный банковский счет*, открываемый в уполномоченном банке для резидентов и нерезидентов, либо *специальный раздел счета депо*, либо открываемый профессиональными участниками фондового рынка (реестродержателями) в реестре владельцев ценных бумаг *специальный раздел лицевого счета по учету прав на ценные бумаги*, для резидентов и нерезидентов.

Эти виды специальных счетов – специальный банковский и специальный раздел счета депо – которые открываются для *резидентов*, называются счетами типа Ф, Р1 и Р2. Специальные банковские счета, открываемые для *нерезидентов*, относятся к типам С, А, О, В1 и В2. В счетах депо для нерезидентов существуют типы С, А и О, и типом А также называются открываемые реестродержателями специальные разделы лицевого счета по учету прав на ценные бумаги для нерезидентов.

Эти категории счетов используются следующим образом:

Для резидентов:

Специальный банковский счет "Ф" открывается *физическому лицу* — *резиденту* для расчетов и переводов при предоставлении нерезиденту займа в иностранной валюте и получении от нерезидента кредита и займа в иностранной валюте сроком менее чем на три года; для приобретения у нерезидента и отчуждения в пользу нерезидента внешних ценных бумаг, включая расчеты и переводы, связанные с передачей внешних ценных бумаг. Специальные разделы счета депо "Ф" открываются *физическому лицу* — *резиденту* для учета внешних ценных бумаг, и проводки по ним должны быть зеркальным отражением приобретения или отчуждения, учет которых был произведен на специальном банковском счете «Ф». В отношении операций, учитываемых на счетах типа «Ф», в настоящее время требования о резервировании не применяются.

Специальный банковский счет "P1" открывается *резиденту (физическому лицу — индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу)* для расчетов и переводов при получении кредита и займа в иностранной валюте от нерезидента на срок менее трех лет; для привлечения от нерезидента иностранной валюты, полученной от первичного размещения (выпуска) акций и облигаций, являющихся внешними ценными бумагами, эмитентом которых является резидент, владелец счета "P1", от выдачи резидентом, владельцем счета "P1", нерезиденту векселей, являющихся внешними ценными бумагами; тогда как специальный банковский счет "P2", аналогичным образом, открывается *резиденту (физическому лицу — индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу)* для расчетов и переводов при предоставлении нерезиденту займа в иностранной валюте; для приобретения или передачи внешних ценных бумаг. Требование о резервировании 2 процентов от соответствующей суммы сроком на один год в настоящее время применяется к операциям, в результате которых осуществляется перевод со счетов «P1», в том время как на операции по переводу средств на счета типа «P2» распространяется требование о резервировании 25 процентов от соответствующей суммы сроком на 15 дней.

Как и в случае со специальными счетами типа «Ф», специальные разделы счетов депо «P1» и «P2» открываются *резиденту (физическому лицу — индивидуальному предпринимателю и юридическому лицу)* для учета внешних ценных бумаг, эмитентом которых является владелец специального счета «P1» или держателем которых является владелец

специального счета «Р2». Таким образом, внешние ценные бумаги соответствующего типа зачисляются на специальные разделы счетов депо или списываются с них в результате эмиссии, приобретения, отчуждения или перевода этих ценным бумаг тем или иным способом.

Для нерезидентов:

Специальный банковский счет "С" открывается нерезиденту уполномоченным банком для учета приобретения у резидента и отчуждения в пользу резидента деноминированных в рублях облигаций, выпущенных от имени Российской Федерации, являющихся внутренними ценными бумагами. В настоящее время на переводы средств в рублях со счета нерезидента, который не является специальным счетом, на специальный счет нерезидента типа «С» распространяется требование о резервировании в размере 15 процентов от соответствующей суммы сроком на один год.

Специальный банковский счет "А" открывается нерезиденту для приобретения у резидента и отчуждения в пользу резидента акций и инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов, являющихся внутренними ценными бумагами, тогда как специальный банковский счет "О" служит нерезиденту для приобретения у резидента и отчуждения в пользу резидента деноминированных в рублях корпоративных или муниципальных облигаций резидентов и нерезидентов, являющихся внутренними ценными бумагами. На сегодняшний день на счета типа «А» не распространяется никаких требований о резервировании, в то время как на перевод рублевых средств на открытый нерезиденту счет «О» со счета нерезидента, который не является специальным, распространяется требование о резервировании 2 процентов сроком на один год.

Специальный банковский счет "В1" служит нерезиденту (не являющемуся банком) для расчетов и переводов при получении кредита и займа в валюте Российской Федерации от резидента; для привлечения от резидента валюты Российской Федерации, полученной от первичного размещения (выпуска) акций и облигаций, являющихся внутренними ценными бумагами, эмитентом которых является нерезидент, владелец счета "В1". Параллельно нерезиденту открывается специальный банковский счет "В2" для расчетов и переводов при предоставлении резиденту кредита и займа в валюте Российской Федерации сроком менее чем на три года, а также для приобретения у резидента внутренних неэмиссионных ценных бумаг или их отчуждения в пользу резидента. На операции по переводу средств со счетов типа «В1» в настоящее время распространяется требование о резервировании 25 процентов от

соответствующей суммы в валюте РФ сроком на 15 дней, а на перевод средств на счета типа «B2» распространяется требование о резервировании 2 процентов от соответствующей суммы сроком на один год.

Учет прав нерезидентов на внутренние ценные бумаги, операции по которым совершаются с использованием вышеупомянутых специальных банковских счетов, осуществляется посредством использования специальных разделов соответствующих счетов депо типа «С», «А», и «О». В случае счета типа «А» также существует специальный раздел лицевого счета по учету прав на ценные бумаги, который, как отмечалось выше, открывается реестродержателями.

ГЛАВА 7.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Чтобы обеспечить устойчивость наблюдающегося в последние время роста приходящих в страну ПИИ, России необходимо повысить прозрачность своей инвестиционной политики. На основе результатов проведенного ОЭСР опроса предприятий авторы Обзора рекомендуют улучшить доступ к информации и упростить нормы регулирования, особенно в таких областях как регистрация собственности и получение разрешений на работу, а также развивать консультации с деловым сообществом относительно изменений в системе регулирования. Чтобы обеспечить позитивное воздействие новых законов «Об особых экономических зонах (ОЭЗ)» и «О концессиях» на внутренние и иностранные инвестиции, их исполнение должно быть недискриминационным, прозрачным и в минимальной степени искажающим действие рыночных сил. Ожидающийся закон «О стратегических отраслях» станет ключевой проверкой приверженности правительства принципу прозрачности. Авторы обзора рекомендуют определить в будущем законе те отрасли, на которые он будет распространяться, в соответствии с передовым опытом, отраженным в документах ОЭСР, четко очертить масштабы ограничений иностранного контроля над российскими компаниями на основе существенных интересов безопасности и уточнить методику правительственных процедур рассмотрения заявлений. Обзор приветствует отмену некоторых мер контроля над движением капиталов с 1-го июля 2006 года, то есть раньше срока 1 января 2007 г., который был исходно установлен в Законе о валютном регулировании и валютном контроле 2004 года и рекомендует властям принять вспомогательные меры, включая статистическую отчетность, надлежащий налоговый контроль, борьбу с отмыванием денег и недискриминационные гарантии.

Несмотря на значительное увеличение притока ПИИ в Россию в последнее время, накопленные запасы ПИИ остаются незначительными с учетом существенных потребностей страны в модернизации, а отраслевая структура ПИИ все еще плохо приспособлена для преодоления нынешней значительной зависимости России от сектора добычи полезных ископаемых. Эта ситуация объясняется еще и тем, что роль ПИИ в общеэкономической стратегии еще не четко определена, отражением чего служат продолжающиеся обсуждения относительного разрешенных уровней иностранной собственности в так называемых «стратегических отраслях». России необходимо больше ПИИ, чтобы увеличить свои финансовые ресурсы для инвестирования, усовершенствовать свое технологическое и управленческое ноу-хау и усилить конкурентный нажим на внутренний рынок, чтобы обеспечить устойчивость экономического роста, модернизировать структуру экономики и повысить эффективность действующих сейчас в России фирм. Чтобы ПИИ внесли такой многогранный вклад в экономическое развитие, Россия должна разработать комплексный подход, в рамках которого разумные макроэкономические основы и адекватная правовая база являются необходимыми, но не достаточными условиями.

Давнее сотрудничество между Россией и ОЭСР затрагивает ряд вопросов, оказывающих существенное воздействие на деловой климат и являющихся чрезвычайно актуальными в контексте инвестиционной политики России, в частности, это борьба с коррупцией, прозрачное и справедливое налогообложение, разумный режим конкуренции, хорошее корпоративное управление и реформа регулирования. Во всех этих различных областях сотрудничество нацелено на оказание содействия правительству в его усилиях по освоению передового международного опыта и документов ОЭСР, включая разработанные ОЭСР Кодексы либерализации движения капитала и текущих невидимых операций, а также Декларацию о международных инвестициях и транснациональных предприятиях. Новый импульс интеграции России в мировую экономику будет дан будущим вступлением в ВТО и участием в инициативах ОЭСР, связанных с инвестициями, таких как Политические рамки инвестиций, который также может способствовать достижению поставленной цели.

В центре внимания настоящего Обзора находится прозрачность инвестиционной политики, одно из ключевых предварительных условий создания благоприятного инвестиционного климата, и в своих рекомендациях авторы призывают Россию занять более твердую позицию в этой существенно важной области.

Российская статистика международных инвестиций, которую собирает Центральный банк России, соответствует статистическим стандартам ОЭСР. Однако эти данные не согласуются с более детальной статистикой по географическим и отраслевым потокам инвестиций, которые публикует Федеральная служба государственной статистики. В Обзоре предлагается сравнить методики и охват данных этих двух организаций и, насколько это возможно, попытаться консолидировать эти две группы данных с целью **распространения взаимно согласующихся статистических данных и потоках и позициях ПИИ в России.**

Недавний рост притока ПИИ в Россию отражает улучшившееся представление иностранных инвесторов о возможностях бизнеса в стране, но повышение прозрачности политики остается критически важным для сохранения и укрепления доверия инвесторов. Опрос предприятий, проведенный ОЭСР, указывает на прогресс, достигнутый в области доступа иностранных инвесторов к информации, относящейся к бизнесу, особенно на федеральном уровне. Дальнейшего улучшения в области доступа к информации можно достичь **путем выбора правильных каналов для передачи соответствующей информации инвесторам, в частности, путем более широкого применения Интернета и в более тесном сотрудничестве с деловыми и отраслевыми ассоциациями.**

Проведенный ОЭСР опрос показывает, что иностранные инвесторы по-прежнему считают чрезвычайно сложным доступ к информации по региональным законодательным и нормативным актам. Предложенный **закон «О раскрытии информации»**, представленный в правительство в 2005 году, может стать важным шагом, побуждающим государственные органы на всех уровнях делиться информацией с различными заинтересованными лицами и общественностью. Авторы Обзора также приветствуют проект правительства по созданию **реестра регионального и муниципального законодательства**, который дополнит существующий Федеральный резерв, в котором собраны тексты федеральных законов.

Аналогично другим недавним опросам предприятий, результаты проведенного ОЭСР опроса иностранных инвесторов указывают на улучшение ситуации с прозрачностью в одних областях, таких как валютное регулирование, но проблемы появляются в других, в частности, с регистрацией земли и собственности и получением разрешений на работу, что обычно относится к кругу полномочий регионов. Авторы Обзора рекомендуют властям **предпринять шаги с целью упрощения норм регулирования регистрации земли и собственности и выдачи разрешений на работу, а также обеспечения их прозрачного и своевременного исполнения на региональном уровне.**

Хотя законодательная и нормативная база должна развиваться, инвесторы нуждаются в своевременной информации о предстоящих изменениях в системе регулирования и, насколько это возможно, в том, чтобы с ними консультировались до введения новых мер, что позволило бы избежать чрезмерной сложности таких норм регулирования, чтобы они не ложились тяжелым административным бременем на предприятия. Авторы Обзора призывают **наладить более эффективные и систематические консультации с заинтересованными сторонами, включая иностранных инвесторов**, более эффективно используя такие существующие структуры как КСИИ и, когда это реально, помогая потенциальным инвесторам наладить контакты с представителями малых и средних предприятий. Существующую сеть региональных Торгово-промышленных палат следует также более активно задействовать в диалоге между государством и частным сектором, особенно с региональными властями.

Дорогостоящие усилия по привлечению инвестиций и налоговые стимулы не оказали регионам эффективной помощи в виде существенного увеличения иностранных инвестиций. Авторы Обзора рекомендуют **оценить затраты и выгоды существующих специальных инвестиционных стимулов**, предоставляемых регионами. Критерии, которые сейчас используются при предоставлении таких стимулов, в частности, на основе (высокой) приоритетности инвестиционных проектов, следует сделать более прозрачными и единообразными, чтобы не давать чрезмерной свободы действий в этих вопросах региональным и местным органам власти.

В той мере, в какой **новые законы «Об ОЭЗ» и «О концессиях»** не будут подвергаться дискриминации иностранных инвесторов, они могут стимулировать иностранные инвестиции и позволят регионам лучше использовать свои потенциальные сравнительные преимущества. Для достижения этих целей законы должны минимизировать риски искажения действия рыночных сил, в частности, путем их недискриминационного и прозрачного исполнения.

Ожидаемые законы «О стратегических отраслях» и «О недрах» станут проверкой приверженности правительства принципу прозрачности. Важно, чтобы в соответствии с передовым опытом, отраженным в документах ОЭСР, рассматриваемые законы определили те отрасли, на которые они будут распространяться, четко очертили масштабы ограничений иностранного контроля над российскими компаниями на основе существенных интересов безопасности и уточнили методику правительственных процедур рассмотрения заявлений и выдачи

разрешений, в частности, путем установления крайних сроков уведомления заявителей о принятом правительством решении.

Россия также стремится развивать международные инвестиции путем заключения **двусторонних инвестиционных договоров (ДИД)**, и на конец 2000 года заключила 52 ДИД, из которых 35 вступили в силу. В этих соглашениях в целом прослеживается подход, схожий с большинством других международных инвестиционных соглашений, хотя есть и некоторые отличия, касающиеся, например, охвата изъятий из режима наибольшего благоприятствования (РНБ) и национального режима или включения или невключения определенных положений, таких как параметры функционирования и положения о ключевом персонале. **Авторы Обзора призывают правительство включать во все будущие инвестиционные соглашения России четкие положения о прозрачности.**

Авторы Обзора считают что закон **«О валютном регулировании и валютном контроле» 2004 года** представляет собой серьезное улучшение для российских и иностранных инвесторов. Утверждая постепенную либерализацию, недискриминацию и повышение прозрачности, новый закон согласуется с руководящими принципами Кодекса ОЭСР о либерализации движения капитала. **Обзор приветствует отмену контроля над движением капиталов с 1-го июля 2006 года, то есть раньше срока 1 января 2007 г., который был исходно установлен в законе г. о валютном регулировании и валютном контроле 2004 года.** Недавний опыт участников финансового рынка приводил их к заключению о том, что система валютного контроля оказалась слишком сложной, недостаточно прозрачной, зачастую неэффективной и дорогостоящей как для иностранных, так и для российских инвесторов. Упорядоченная отмена мер валютного контроля, предусмотренная законом к 1 января 2007 года, должна сопровождаться вспомогательными мерами, включая статистическую отчетность, надлежащий налоговый контроль, борьбу с отмыванием денег и недискриминационные пруденциальные гарантии. В Обзоре также поддержаны усилия по улучшению обмена информацией органами регулирования финансовых рынков в России.