

ОЭСР: ОБЗОРЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ :
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Россия и ОЭСР сотрудничают по большому кругу различных направлений политики, являющихся определяющими для экономического развития. Инвестиционная политика относится к числу наиболее первостепенных, и наше сотрудничество позволяет российскому правительству при выработке политики воспользоваться инвестиционными инструментами организации, а также опытом стран-членов ОЭСР.

В 2001 году ОЭСР опубликовала документ *«Инвестиционные условия в Российской Федерации: законы, меры политики и институты»*, в котором была охарактеризована правовая и нормативная основа привлечения иностранных инвестиций, проанализированы основные вопросы и возможности создания в России привлекательной, продуктивной среды для инвестиций. С тех пор российским правительством были проведены существенные изменения во многих направлениях политики, имеющих отношение к иностранным инвестициям, включая налогообложение, валютный контроль, корпоративное управление и стандарты отчетности, земельное законодательство и таможенные процедуры. В данном исследовании отражены эти перемены и усилия России по соблюдению международных стандартов, включая стандарты инвестиционных инструментов ОЭСР.

России по-прежнему необходимы дополнительные инвестиции, и возможно дальнейшее совершенствование инвестиционной среды. Так, например, в «Обзоре» анализируются возможности по смягчению остающихся ограничений в отношении прямых иностранных инвестиций в таких секторах экономики, как финансовые услуги и энергетика, в правилах иностранного участия в приватизации предприятий, а также мерах по повышению уровня соблюдения федерального законодательства и норм на местах.

Мне приятно отметить, что в этом исследовании учтены многочисленные замечания и комментарии должностных лиц правительства и экспертов в Российской Федерации. «Обзор» предоставил нам уникальную возможность ознакомиться с увлекательным процессом перехода России к функционирующей рыночной экономике. Я хочу также поблагодарить экспертов стран ОЭСР и представителей делового сообщества в России за помощь, благодаря которой этот «Обзор» лег на прочное основание их опыта в выработке мер политики и хозяйственной деятельности.

Полагаясь на проделанную работу по «Обзору инвестиционной политики в 2004 г.», ОЭСР готова продолжать тесное сотрудничество с Российской Федерацией.

(подпись)

Дональд Дж. Джонстон,
Генеральный секретарь

От имени Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации позвольте мне приветствовать всех тех, кто будет пользоваться «Обзором российской инвестиционной политики», подготовленным Организацией экономического сотрудничества и развития.

За последние два года Российской Федерации удалось достичь значительного прогресса в институциональной реформе, как с точки зрения создания благоприятной среды для предпринимательства, так и в повышении качества существующих рыночных институтов. Доказательством этому служит и положительная динамика основных макроэкономических показателей.

Правительство Российской Федерации проводит политику улучшения условий для инвестирования иностранных капиталов, создавая экономические стимулы для привлечения инвестиционных ресурсов из-за рубежа и укрепляя правоприменение. Усилия по совершенствованию транспортной инфраструктуры, последовательному открытию рынков для иностранных участников и либерализации валютного законодательства являются неотъемлемой частью такой политики.

Заслуживает упоминания также более активная политика региональных органов власти, направленная на привлечение иностранных инвестиций.

Российская экономика и, в первую очередь, ее производственный сектор, обладают огромным инвестиционным потенциалом благодаря целому ряду конкурентных преимуществ России по сравнению с другими странами – получателями иностранных инвестиций. Текущая политика Правительства Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата как для иностранных, так и внутренних инвесторов, нацелена на эффективное использование таких возможностей.

Позвольте выразить благодарность Организации экономического сотрудничества и развития и авторам «Обзора российской инвестиционной политики» за проделанную ими работу, и выразить надежду на дальнейшее сотрудничество.

Герман О. Греф,
Министр экономического развития и торговли
Российской Федерации

ПРИМЕЧАНИЕ РЕДАКТОРА

Этот доклад был подготовлен Инвестиционным комитетом ОЭСР в помощь проведения «Обзора инвестиционной политики Российской Федерации», состоявшегося в Париже 14 июня 2004 г. Российскую делегацию на обзоре возглавлял заместитель министра экономического развития и торговли Савельев, в делегацию входили также заместитель Председателя Центрального банка Козлов и высокопоставленные сотрудники других ведомств.

Материал к данному докладу был собран сотрудниками Инвестиционного отдела Директората ОЭСР по финансовым вопросам и делам предприятий Эвой Тиль и Кеннетом Дэвисом, при участии отделов по корпоративным вопросам, борьбе с коррупцией, финансовым вопросам и конкуренции данного директората, а также Центра по налоговой политике и администрированию, Экономического департамента и Директората пищевой отрасли, сельского хозяйства и рыболовства. Все материалы представлены по состоянию на 16 августа 2004 г., а относящиеся к валютному регулированию – на 14 июня 2004 г.

Подготовка доклада и Обзора стали результатом активного сотрудничества и тесных консультаций с Министерством экономического развития и торговли, Центральным банком и другими ведомствами Российской Федерации. Были также учтены комментарии и получено содействие делегатов, участвующих в работе Инвестиционного комитета ОЭСР, и представителей частного сектора, в том числе юридической фирмы «Саланс», компании «Эрнст энд Янг» и Консультативного совета по иностранным инвестициям.

Подготовка доклада является частью рабочей программы Инвестиционного комитета ОЭСР и плана сотрудничества со странами, не входящими в организацию. Доклад опубликован по поручению Генерального секретаря ОЭСР.

СОДЕРЖАНИЕ

ОЭСР: ОБЗОРЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ : РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ...	1
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	2
ПРИМЕЧАНИЕ РЕДАКТОРА	4
ГЛАВА 1. ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ	7
1.1. России нужно больше прямых иностранных инвестиций.....	7
1.2. Рекомендации исследования ОЭСР 2001 г.	10
1.3. Последние достижения и остающиеся не решенными задачи.....	11
1.4. Выбор мер политики для продолжения реформ	13
ГЛАВА 2. СТРУКТУРА ПРИТОКА ПИИ В РОССИИ	17
2.1. Приток ПИИ колеблется вокруг сравнительно невысокого уровня	18
2.2. Основные источники поступлений ПИИ в Российскую Федерацию: страны ОЭСР и Кипр	19
2.3. Неравномерное географическое распределение ПИИ в России.....	20
2.4. Отраслевой состав ПИИ: преобладание добывающих отраслей.....	21
2.5. Низкий уровень притока ПИИ в России в сравнении.....	23
ГЛАВА 3. ИЗМЕНЕНИЯ ПОСЛЕ ОПУБЛИКОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ОЭСР ЗА 2001 ГОД: НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ.....	26
3.1. Налоговая реформа и налоговые льготы для иностранных инвестиций	26
3.2. Реформирование валютного законодательства	30
3.3. Улучшения в корпоративном управлении	32
3.4. Реформа регулирования.....	38
3.5. Земельная реформа.....	43
ГЛАВА 4. УСТРАНЕНИЕ ОСТАЮЩИХСЯ НЕДИСКРИМИНАЦИОННЫХ БАРЬЕРОВ ИНВЕСТИЦИЯМ	52
4.1. Принудительное исполнение и единообразие в применении	52
4.2. Проблема коррупции	54
4.3. Корпоративное раскрытие информации	54
ГЛАВА 5. СМЯГЧЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРЯМЫМ ИНОСТРАННЫМ ИНВЕСТИЦИЯМ.....	59
5.1. Ограничение собственности на землю.....	59
5.2. Финансовые услуги.....	60
5.3. Ограничения на иностранную собственность в других секторах.....	67
5.4. Условие взаимности в отношении иностранного участия в телекоммуникационной отрасли	68

5.5. Сектор энергетики.....	70
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ТАБЛИЦЫ И ЦИФРЫ	78
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ИЗМЕРЕНИЕ УРОВНЯ УТЕЧКИ КАПИТАЛА ИЗ РОССИИ.....	80
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ДВУСТОРОННИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ДОГОВОРЫ И СОГЛАШЕНИЯ ОБ ИЗБЕЖАНИИ ДВОЙНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ С УЧАСТИЕМ РОССИИ.....	83
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ОТВЕТЫ НА АНКЕТУ ОБ ИНВЕСТИЦИОННЫХ УСЛОВИЯХ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОЙ РОССИИ	87
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. КРЕЙДИТНЫЕ РЕЙТИНГИ	95
ГЛОССАРИЙ.....	96

ГЛАВА 1. ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

1.1. России нужно больше прямых иностранных инвестиций

Российская Федерация, крупнейшая страна мира, занимающая площадь в 17 миллионов квадратных километров, с 144 миллионами населения, привлекает относительно немного прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Такие скромные результаты в привлечении ПИИ Россией особенно заметны при сравнении с другими странами с переходной экономикой в Европе, получившими гораздо больше ПИИ в расчете на размер населения и, кроме того, демонстрирующими положительную корреляцию между притоком ПИИ и темпами роста ВВП. К концу 2003 года в России совокупный приток ПИИ составил 26,1 миллиардов долларов США, что меньше половины полученного Китаем только в 2003 году и гораздо ниже сопоставимых абсолютных величин в Чехии и Польше. Соотнесенная с населением, эта величина оказывается значительно ниже показателя притока ПИИ на душу населения, отмеченного для этого же периода всеми четырьмя центрально-европейскими странами-членами ОЭСР, в которых, как и в России, существует экономика переходного типа.

Низкий приток ПИИ для России является проблемой, поскольку страна страдает от низкого уровня капитальных вложений, сдерживающих потенциал экономического роста. Валовой прирост основного капитала упал с трети ВВП в 1989 году до 14,4% в 1999 г. и с тех пор поднялся только до 17,9 процентов в 2002 г. Эта цифра незначительно отстает от показателя более развитых стран, например, стран ОЭСР (21 процент в 2002 г.), но она существенно меньше, чем соответствующий показатель в странах с сопоставимым уровнем экономического развития, которые проходят через бурный период роста, как, например, Китай (42,2 процента в 2002 г.) или Малайзия (43 процента в период до азиатского экономического кризиса 1998 года).¹

В то же время отмечалось устойчивое сокращение сбережений с 35 процентов в 1989 до 21 процента в 2002 г.² Однако, поскольку темпы прироста основного капитала сокращались быстрее, чем скорость накопления сбережений, при переходе к рыночной экономике соотношение сбережений к инвестициям оставалось выше 100 процентов и соответствовало постоянному положительному сальдо по текущим операциям. Проблемой была не столько нехватка внутренних сбережений для финансирования инвестиций, сколько отсутствие доверия российских инвесторов к деловой среде в России, о чем говорит значительный отток капитала на протяжении почти всего периода.

Этот отток свидетельствует о том, что целый ряд отечественных инвесторов предпочитают работать в хозяйственных условиях других стран, а также что инвестиционная среда в России оказывается недостаточно конкурентоспособной для привлечения равноценных притоков из-за рубежа. Такой вывод следует смягчить замечанием о том, что неизвестная и, вероятно, значительная доля внешних инвестиций,

направленных из России, возвращается обратно для вложений в страну. Эмпирические исследования показывают, что иностранные инвестиции в России определяются в первую очередь вовсе не спросом, а в значительной мере зависят от показателей реформ и либерализации, в том числе, критериев, оценивающих степень реформирования предприятий, политику в области конкуренции и объем валютных резервов, а также собираемость налогов.³

Неудачи России в привлечении крупных внутренних и внешних инвестиций не отражают отсутствие инвестиционных возможностей. Рост реального ВВП за последние пять лет после кризиса 1998 года составил в среднем более 6 процентов в год; это был период, когда потребление домашними хозяйствами росло в среднем почти на 36 процентов в год. На приток ПИИ в Россию, в отличие от центрально-европейских стран с переходной экономикой, этот рост благосостояния почти не влиял.

Прямые иностранные инвестиции необходимы для повышения производительности российской промышленности. Низкая, по международным стандартам, производительность, характерная для прежней централизованной экономики, продолжает существовать во многих секторах, особенно там, где нет или мало иностранной собственности, отсутствуют сравнительные преимущества, и доля экспорта в общем объеме производства незначительна. Секторы промышленности, получившие значительные иностранные инвестиции, например, табачная или пивоваренная, оказались среди отраслей с самыми высокими темпами роста производительности. Производительность труда в 1997 - 2002 гг. выросла в табачной промышленности на 74,8 процента, а в пивоварении на 119,7 процентов, в отличие от преимущественно чисто российских секторов, например, электроэнергетики, газовой отрасли и производства зерна, где производительность в этот же период упала, соответственно, на 12,5; 27 и 10,3 процента.⁴

Как показывают последние исследования, производительность иностранных предприятий оказывается выше производительности российских; кроме того, отмечен некоторый эффект воздействия со стороны фирм с иностранным участием на отечественные предприятия.⁵ Этот эффект воздействия в регионах усиливается благодаря высшему образованию.⁶

Повышение производительности особенно важно для России, так как страна в значительной степени зависит от доходов топливного экспорта, которые подталкивают к росту обменный курс (благодаря положительному сальдо текущих операций, составившему в среднем 33,7 миллиардов долларов США в 1999-2002 гг.⁷, в результате благоприятной торговой конъюнктуры) и лишают неторгуемые отрасли международной конкурентоспособности. Как отмечалось в подготовленном ОЭСР «Экономическом обзоре России за 2004 г.»⁸, «нересурсный товарный сектор должен повысить производительность и существенно сдерживать рост издержек на рабочую силу в единице продукции, чтобы оставаться конкурентоспособным в экспорте или, по крайней мере, в борьбе с импортом».

Пока ПИИ не стали значительным подспорьем в решении этой проблемы, так как их отраслевое распределение по-прежнему имеет слишком сильный уклон в пользу нефтедобычи, на долю которой приходится свыше половины всех нефинансовых ПИИ в России и которая, в результате, далеко обгоняет по ПИИ все производственные отрасли и сектор услуг вместе взятые. Поэтому ПИИ пока и не играют по-настоящему эффективной роли в поддержке попыток государства диверсифицировать экономику и отказаться от излишней зависимости от добычи углеводородов, и это, в какой-то степени, усугубляет

проблему. Поэтому России необходимо привлекать больше ПИИ в другие сектора экономики. Помимо своего низкого, по международным стандартам, уровня, приток ПИИ в Российскую Федерацию очень неравномерно распределен в географическом отношении: один из шести федеральных округов поглощает более половины совокупного притока, а многие регионы получают ничтожно малое количество. Как и в случае отраслевого распределения ПИИ, такое несбалансированное региональное распределение практически всегда ведет к усилению неравномерности географического развития, вместо того, чтобы ее смягчать. Избыточная концентрация ПИИ в небольшом регионе огромного пространства суши, занимаемого Россией, в котором широко распределены перспективные для разработки ресурсы, также не является самым эффективным или результативным способом поддержания устойчивого экономического роста.

Низкий уровень ПИИ в России вызван не столько прямыми формальными ограничениями, – российские законы с начала 90-х гг. становятся все более открытыми для иностранных инвестиций, – сколько институциональными факторами, которые влияют также на отечественные предприятия. Высокие барьеры на пути вхождения во многих секторах отпугивают не только иностранных инвесторов, но и сдерживают создание малых и средних российских предприятий, что ведет к высокому уровню отраслевой концентрации и помогает выжить монополиям советских времен (хотя и приватизированным).

Тем не менее, России удалось далеко шагнуть в том, что касается открытия экономики для иностранных инвестиций. Постсоветским режимом унаследована структура экономики, которая семьдесят лет оставалась закрытой для внешнего мира; внешняя торговля в ней играла второстепенную роль, а иностранные инвестиции были незначительными. Открытие российской экономики иностранным инвестициям было частью стратегии ускоренного переключения с плана на рынок. В результате, многочисленные формальные препятствия иностранным инвестициям были ускоренным образом ликвидированы, что позволило в середине 90-х гг. обеспечить значительный рост притока ПИИ: он достиг максимума в 4,9 миллиарда долларов США в 1997 г., за год до экономического кризиса. С тех пор объем колебался около отметки в 3 миллиарда долларов США.

В 1994 году Российская Федерация приняла новую конституцию, которая открыто защищает собственность и иные экономические права иностранных инвесторов. За этим последовало принятие в 1995 году Гражданского кодекса, а в 1996 году утверждение законодательства об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, и о банкротстве. Закон, регулирующий инвестиции в основной капитал, принятый в 1998 году и дополненный в 2000 г., содержал статью, особо отмечавшую, но не расширявшую права иностранных инвесторов, уже заложенные в Гражданском кодексе и других законах, регулирующих хозяйственную деятельность. Закон, собственно регулирующий иностранные инвестиции в России, был принят в 1999 году и дополнен в 2002 и 2003 гг. Этим законом предусмотрены равные условия для отечественных и иностранных инвесторов, а также право осуществлять инвестиционную деятельность в любой форме, разрешенной законом. Он гарантирует компенсацию в случае экспроприации, разрешает репатриацию прибыли и капитала, а также содержит положение, предоставляющее защиту от увеличения сумм обязательных платежей по некоторым крупным проектам с иностранными инвестициями.

Россия подписала двусторонние инвестиционные договоры и договоры об избежании двойного налогообложения со многими странами ОЭСР и другими странами, а также

подписала (хотя пока не ратифицировала) Договор Европейской энергетической хартии (см. Приложение 3).

1.2. Рекомендации исследования ОЭСР 2001 г.

Свои предложения по укреплению законодательных основ, заложенных российскими властями в 90-х гг., путем дальнейшего развития мер политики в отношении иностранных инвестиций ОЭСР сформулировала в документе *«Инвестиционные условия в Российской Федерации: законы, меры политики и институты»* (ОЭСР, 2001 г.).

Совершенствование правовых и нормативных основ иностранных инвестиций. В исследовании 2001 года ОЭСР прежде всего рекомендовала внести усовершенствования в правовые и нормативные основы иностранных инвестиций. Предлагалось ослабить ограничения для иностранных инвесторов в конкретных секторах и уточнить нормативные требования в отношении добычи полезных ископаемых. Было также рекомендовано упростить режим валютного контроля и привести его в соответствие с международной практикой. ОЭСР также призвала укрепить защиту собственности, акционерные и договорные права.

В исследовании 2001 года также рекомендовалось решить проблему независимости судебной власти и недостаточности ресурсов, выделяемых на судебную и правоохранительную системы, а также проблему широко распространенной коррупции среди государственных чиновников.

Гармонизация федерального и регионального законодательства и правоприменения. В 2001 году ОЭСР отмечала, что в России отсутствует единое экономическое пространство для инвестиций, страна страдает от частых изменений в режиме регулирования, противоречивого толкования и дискриминационного применения существующего законодательства вследствие неясного и оспариваемого разделения полномочий между различными уровнями государства. Поэтому было рекомендовано осуществить гармонизацию законодательства и правоприменительной практики в отношении инвесторов между федеральным и региональными уровнями власти, обеспечить прозрачность регионального административного устройства, а также новой наднациональной власти в округах.

Усиление прозрачности налоговой политики. В отношении налоговой политики ОЭСР предложила ряд усовершенствований, призванных повысить прозрачность, последовательность, справедливость и эффективность.⁹

Устранение дискриминации по отношению к иностранным инвесторам при приватизации. В исследовании 2001 года отмечалось, что иностранные инвесторы не были реально защищены от дискриминационного и несправедливого отношения в результате изменений требований, законов и процедур на различных этапах инвестиционных проектов. Российскому государству было рекомендовано установить следующие приоритеты в завершении приватизации: использовать прямые и конкурентные продажи наиболее легко реализуемых активов стратегическим инвесторам; предусмотреть соответствующие организационные и административные процедуры для полной приватизации неконтрольных долей участия и государственной собственности, требующей масштабной реструктуризации; ввести надежные структуры управления на остающихся в

государственной собственности предприятиях для устранения злоупотреблений, а также разрешить все остающиеся споры по прошедшей приватизации.

Открытие банковского сектора для иностранных инвестиций. Для удовлетворения потребностей производственных предприятий в исследовании 2001 года рекомендовалось, помимо прочего, повысить конкурентное давление на банки, в частности, через открытие банковского сектора для иностранной конкуренции и активное содействие вхождению на рынок иностранных банков как проводников инноваций и пруденциальной практики, разрешив организацию филиалов без выполнения требований к капитализации, сняв квоты на укомплектование российскими сотрудниками и устранив иные формы дискриминации.

1.3. Последние достижения и остающиеся не решенными задачи

Со времени публикации ОЭСР своего исследования в 2001 году российским правительством достигнут заметный успех в разработке и принятии законодательства, регулирующего иностранные инвестиции, и реализованы - в различной степени - некоторые из предложенных в исследовании рекомендаций. Более подробное описание проделанной работы со времени публикации доклада 2001 года содержится в главе 3.

Были введены новые главы в Налоговый кодекс, проясняющие ситуацию по широкому кругу налогов, а также разъясняющие роль и полномочия налоговых инспекторов и налоговых органов. Расширены права налогоплательщиков.

Принятый в конце 2003 года новый закон о валютном регулировании привел российское законодательство в области валютного контроля в соответствии с международной практикой; в соответствии с новым законом к концу 2006 года меры валютного контроля будут приведены в большее соответствие с современной международной практикой.

Правительство ускорило сроки принятия международных стандартов финансовой отчетности. Защита прав акционеров способствовали поправки в Закон «Об акционерных обществах», которыми предусмотрены многие из положений, рекомендованных докладом 2001 года; был также принят новый российский Кодекс корпоративного управления, основанный на принципах корпоративного управления ОЭСР.

Правительство приступило к крупномасштабной программе административной реформы, призванной реформировать работу и полномочия как государственных ведомств, так и муниципальных органов самоуправления. Одновременно, центральные органы власти укрепили свои полномочия и упрочили основы единого экономического и правового пространства по всей Российской Федерации.

Были проведены некоторые усовершенствования в регулировании приватизации. Новый закон о приватизации делит ответственность для различных категорий приватизируемой собственности между разными уровнями государственной власти. Была введена система аукционов и конкурсных торгов, в которой всем участникам должны быть предоставлены равные возможности по приобретению выставяемых на продажу активов.

Принятый в 2002 году закон об обороте сельскохозяйственных земель вносит правовую ясность в процедуры, регулирующие права собственности на землю и их передачу.

Новый таможенный кодекс, который вступил в силу в начале 2004 года, предусматривает упрощенные процедуры таможенной очистки. Благодаря ускоренной обработке грузов и сокращению издержек на хранение и транспортировку, данная мера должна повысить рентабельность инвестиционных проектов.

Указанные выше меры существенно улучшили хозяйственную среду для иностранных инвесторов в России, однако некоторые препятствия сохранились.

Хотя со времени исследования 2001 года правовые основы инвестиций были значительно укреплены, не были полностью отменены формальные ограничения на иностранные инвестиции. Квоты на иностранную собственность и иные ограничения продолжают действовать в банковской и страховой деятельности, средствах массовой информации, авиации, наземном транспорте, а также в отношении сельскохозяйственных земель. Новый закон о средствах информации сохраняет условие взаимности, которое регулирует иностранное участие в сфере телекоммуникаций; нормативные основы существования природных монополий в газовом и электроэнергетическом секторе устанавливают лимиты прямой и косвенной иностранной собственности. Несмотря на то, что Земельный кодекс допускает иностранных владельцев к собственности на несельскохозяйственные земли, он также накладывает ограничения в отношении иностранных землевладельцев – нерезидентов. Закон «Об обращении сельскохозяйственных земель» исключает возможность владения сельскохозяйственными землями на правах собственности для иностранных граждан, иностранных юридических лиц и лиц без гражданства.

Поправки к законам и нормативным положениям улучшили защиту прав акционеров и требования по раскрытию информации, но правоприменение остается тяжелой и нерешенной задачей. Улучшение в качестве норм не получило соответствующего подкрепления в качестве институтов, которые применяют или обеспечивают применение законодательства. Кроме того, для того чтобы в полной мере реализовать преимущества глобального рынка капитала и привлечь долгосрочный, «терпеливый» капитал, система корпоративного управления должна вызывать доверие, быть понятной всем, независимо от границ, и соответствовать международно-принятым принципам. Важным шагом было бы присоединение к международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). Это бы в значительной мере помогло инвесторам следить за развитием компании, обеспечивая большую надежность и сопоставимость отчетности, а также лучшую осведомленность о деятельности компании. Россия многое сделала в этом направлении, но еще много предстоит сделать. В настоящее время ОЭСР работает над просьбой российского правительства помочь разработать приоритетные задачи по переходу к МСФО.

Несмотря на многочисленные усовершенствования последнего времени в законах и нормативах по защите собственности и договорных прав инвесторов, неопределенность, связанная с должным исполнением и отправлением правосудия судебной системой, а также отмечающееся широкое распространение коррупции во всем секторе государственного управления подрывает доверие к правовому и регулятивному обеспечению. С этим же связана и проблема противоречий между федеральными, региональными и местными нормами в области инвестиций и их применения в таких областях, как процедуры обращения за разрешениями и получения лицензий и иных санкций.

1.4. Выбор мер политики для продолжения реформ

Для преодоления остающихся препятствий на пути иностранных инвестиций можно предложить следующие возможные меры политики, основанные на применимом опыте ОЭСР:

1.4.1. Смягчение остающихся формальных ограничений на прямые иностранные инвестиции

Российским органам власти предлагается пересмотреть основания для сохранения нижеследующих формальных ограничений; там, где таких оснований более не существует, ограничения можно было бы смягчить.

Банковская деятельность

- Все остающиеся «де-факто» или «де-юре» квоты, ограничивающие иностранное участие в банковском секторе.
- Требование в отношении российских банков, которые обязаны получить предварительное разрешение на увеличение своего уставного капитала за счет внесения иностранных инвестиций или продажи уже размещенных акций акционерами-резидентами акционерам-нерезидентам. Исходя из рекомендуемой практики ОЭСР, было бы целесообразно на иностранных инвесторов распространить те же процентные ограничения на участие в собственности, которые существуют в отношении внутренних инвесторов и предусматривают получение предварительного разрешения властей.
- Дискреционные полномочия государственных органов на введение взаимных ограничений на ведение банковской деятельности кредитными организациями с иностранным капиталом.
- Ограничения по принципу гражданства на состав работников и/или руководства в российских кредитных организациях.

Страхование

- 25-процентный потолок для совокупного участия иностранного капитала в уставном капитале страховых компаний в Российской Федерации, введенный поправками к Закону «Об организации страховой деятельности в Российской Федерации».¹⁰
- Ограничения в отношении страховых дочерних компаний ЕС, которые не могут владеть более, чем 49 процентами уставного капитала российских страховых компаний по определенным направлениям страховой работы.
- Ограничения по категориям страхования, которые разрешены страховым компаниям с иностранным участием из стран, не входящих в ЕС.

- Ограничения на посредническую деятельность иностранных страховых брокеров, устанавливающие лимиты их посреднической деятельности через распределение страховых рисков только среди российских страховщиков.

Транспорт, телекоммуникации, энергетика и сельское хозяйство

- Условие взаимности, действующее в отношении собственности на средства связи в Российской Федерации в соответствии с Законом «О связи» от 2003 г.
- Ограничения на участие в собственности в авиационной промышленности, включая 49-процентный порог для иностранного участия в каботажных воздушно-транспортных предприятиях, которые не обусловлены договорными положениями в соответствии с Чикагской конвенцией, а также 25-процентный порог для иностранного участия в иных авиационных организациях, который не может быть обоснован требованиями национальной безопасности.
- Запрет на учреждение компаний наземного транспорта с иностранным участием для перевозки товаров или пассажиров в пределах Российской Федерации.
- 20-процентный порог иностранному участию в естественной газовой монополии «Газпром».
- 25-процентный порог иностранному участию в собственности национальной электроэнергетической компании РАО ЕЭС.
- Запрет на владение на правах собственности сельскохозяйственными землями для иностранных граждан, иностранных юридических лиц, а также российских юридических лиц с преобладающим участием иностранного капитала.

1.4.2. *Либерализация валютной системы и настойчивость в продолжении реформы финансового сектора*

Российским властям предлагается, не откладывая, ускорить публикацию подзаконных актов для нового Закона о валютном регулировании, в том числе и в отношении полномочий Центрального банка России (ЦБР) требовать произведения отчислений на покрытие конкретных операций по счету капитала на период до 1 января 2007 года, как это предусмотрено новым законом.

Российским властям предлагается настойчиво продолжать разработку стратегии реформирования финансового сектора, принимая во внимание реальную и потенциальную роль финансового сектора в экономике в целом.

1.4.3. Повышение уровня корпоративного управления

В соответствии с рекомендациями, содержащимися в Белой книге ОЭСР - Россия и в Кодексе корпоративного управления, российским властям целесообразно предпринять дополнительные усилия, чтобы:

- Обеспечить полное раскрытие информации о действительной структуре собственности в компаниях и о структурах корпоративного контроля.
- Разработать более жесткие нормы регулирования и более широкое и четкое определение сделок со связанными лицами для борьбы со злоупотреблением.

1.4.4. Настойчивые усилия по обеспечению соблюдению норм федерального законодательства и регулирования на субфедеральном уровне и по упрощению административных процедур.

Российским властям целесообразно, в соответствии с последней инициативой по деbüroкратизации и в настоящем контексте, продолжать упрощение административных процедур, обеспечить единство проведения этих реформ в регионах и повысить прозрачность в сферах, представляющих важность для иностранных инвестиций, например, при выдаче лицензий, связанных с проектами с участием иностранных инвестиций.

1.4.5. Обеспечение равенства условий при приватизации государственных предприятий

Российским властям предлагается добиваться равенства условий при приватизации государственных предприятий, повышая прозрачность и исключая дискриминацию в течение всей процедуры торгов и при решении споров.

1.4.6. Судебная система и налогообложение

Российским властям также предлагается упорно продолжать усилия по улучшению функционирования и независимости судебной системы, по обеспечению справедливости и отсутствию дискриминации в сборе налогов.

1.4.7. Борьба с коррупцией

Российским властям предлагается создавать широкую антикоррупционную систему, которая бы соответствовала внутренним и международным обязательствам России по борьбе с коррупцией. Разработка правовых и нормативных превентивных и карательных стандартов поможет улучшить инвестиционный климат и обеспечить справедливость деловой практики. Реформа регулирования и упрощение административных процедур призваны устранить возможности для коррупции. Среди других антикоррупционных мер могут быть повышение официальной зарплаты, жесткий независимый контроль, надежные системы правоприменения и санкции.

Примечания

1. См. таблицу А1.1.3 в «*Экономическом обзоре Российской Федерации 2004 года*».
2. Общие сбережения, поделенные на валовой внутренний продукт, статистика Федеральной службы государственной статистики (ФСГС), бывший Государственный комитет по статистике (Госкомстат). В 1995 году показатель составил 25,4 процента.
3. Фабри and Зени (Fabry and Zeghni) (2002).
4. «*Экономический обзор России в 2004 г.*», Глава 2. Ср. таблицы А2.1.1 и А2.1.2.
5. Юдаева и др. (2001) показали, что такое влияние имело положительный характер, если распространялось со стороны фирм с иностранным участием на отечественные предприятия в той же отрасли, и отрицательный, если распространялось на отечественные фирмы, связанные внутри страны с фирмами с иностранным участием.
6. Козлов и др. (2001). Этот вывод также подтверждается исследованием Юдаевой и др. 2001 г.
7. Международный валютный фонд (МВФ), *Международная финансовая статистика*.
8. ср. «*Экономический обзор России за 2004 г.*», Глава 1.
9. В рекомендации входили: введение правил учета, подготовленных в соответствии с международными стандартами учета и отчетности; налоговый режим в секторе нефти и газа, который бы поощрял новые инвестиции и обеспечивал бы достаточные доходные поступления в бюджет; улучшение административных механизмов применения норм трансфертного ценообразования и договоров об избежании двойного налогообложения; уточнение определений прав и обязанностей налогоплательщиков, допускающих возможности судебного и внесудебного разрешения споров; модернизация налоговой администрации, обучение налоговых инспекторов и подготовка судей к разрешению налоговых споров; устранение возможностей для вымогательства со стороны должностных лиц, на которых практически не распространяются ответственность и санкции.
10. Федеральный закон №. 172-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об организации страховой деятельности в Российской Федерации» и о признании недействительными некоторых актов Российской Федерации» от 10 декабря 2003 г.

ГЛАВА 2. СТРУКТУРА ПРИТОКА ПИИ В РОССИИ

Согласно официальной статистике по ПИИ, Россия продолжает отставать как по количеству, так и по составу ПИИ в сравнении с другими промышленно-развитыми странами, включая страны с переходным типом экономики в Центральной и Восточной Европе.

Врезка 2.1. Источник данных по российским ПИИ

Статистика ПИИ в целом соответствует международным стандартам. Центральный банк РФ (ЦБР) предоставляет годовые и квартальные статистические данные по прямым иностранным инвестициям в своих отчетах по платежному балансу. Федеральная служба государственной статистики (ФСГС), ранее Государственный комитет по статистике (Госкомстат), публикует годовую статистику по прямым иностранным инвестициям с разбивкой по странам и секторам-получателям. Цифры ФСГС/Госкомстат по совокупному объему притока ПИИ обычно выше, чем у ЦБР (см. таблицу во врезке). Разница получается за счет отличий в методах получения данных и в конечном итоге из-за основополагающей разницы в целях. ФСГС/Госкомстат полагается на таможенную статистику и специальные анкеты, а ЦБР, хотя и принимает во внимание данные ФСГС/Госкомстата, также основывается на собственной системе мониторинга операций по счету капитала банков, благодаря обязательной отчетности для целей валютного контроля. Разница между данными ФСГС/Госкомстата и ЦБР также объясняется тем, что в соответствии с методологией МВФ ФСГС/Госкомстат включает «вторичные инвестиции» (т.е. инвестиции, произведенные на территории России российскими структурами с 5-процентным иностранным участием) в состав совокупного объема ПИИ. Обычно более высокая величина, показываемая ФСГС/Госкомстатом, включает в категорию прямых иностранных инвестиций проекты, чье финансирование подразумевает платежи российским структурам за рубежом, а они исключаются из статистики платежного баланса, которую готовит ЦБР.

В России существуют различные мнения относительно того, какая из цифр в большей мере отражает реальные тенденции в ПИИ. Статистика ФСГС/Госкомстата содержит больше информации по детальному составу ПИИ и включает в себя крупные проекты с участием иностранных предприятий, которые не отражаются, если не сопровождаются потоком средств в Россию. С другой стороны, статистику ЦБР можно считать более четким показателем эффекта ПИИ для международной финансовой позиции России.

Таблица. Статистика Центрального банка и ФСГС/Госкомстата по национальным притокам ПИИ по ряду лет
(в млн. долларов США)

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Центральный банк РФ							2 066
							2 761
							3 309

	2 714
	2 748
	3 442
	1 144
ФСГС/Госкомстат	
	2 020
	3 361
	4 260
	4 429
	3 980
	4 002
	6 781
<i>Разница</i>	
	-2.2%
	21.7%
	28.7%
	63.2%
	44.8%
	16.3%
	492.7%
* Разница между статистикой ФСГС/Госкомстата и Центрального банка в процентах от величины ЦБР. Источники: Центральный банк России, ФСГС/Госкомстат.	
<p>Следует помнить, что ПИИ составляют незначительную часть иностранных инвестиций в соответствии с определением, применяемым в России, так как значительная часть иностранных инвестиций классифицируется как «прочие инвестиции», т.е. товарные и иные кредиты. Официально принятое в России определение ПИИ в некоторых отношениях более ограничительное, чем принятое в других странах. С другой стороны, портфельные инвестиции составляют обычно гораздо меньший компонент иностранных инвестиций, чем ПИИ.</p>	

2.1. Приток ПИИ колеблется вокруг сравнительно невысокого уровня

В соответствии со статистикой ЦБР, официально отмечается увеличение притока ПИИ с 690 млн. долларов США в 1994 году до максимального уровня в 4 миллиарда 864 миллионов в 1997 году, после чего он упал до 2 миллиардов 761 миллионов долларов в период экономического кризиса в 1998 г. С тех пор до 2002 года совокупный приток оставался практически неизменным, затем вырос до 3 миллиардов 442 миллионов в 2002 году и резко сократился до 1 миллиарда 144 миллионов долларов в 2003 г. (оценки ФСГС/Госкомстата, особенно за 2003 год, заметно отличаются, см. абзац ниже). При рассмотрении этой статистики, однако, не следует забывать, что (а) при таком низком уровне приток ПИИ на цифры конкретного года будут сильно влиять один - два крупных проекта, а также, что (б) существуют значительные расхождения между данными ЦБР и ФСГС/Госкомстата, которые подчас говорят о совершенно противоположных результатах.

Статистика ЦБР на основе платежного баланса за весь 2003 год показывает приток ПИИ в размере 1 миллиарда 144 миллионов долларов США¹, результат, который, как считается, стал следствием усиления страхов иностранных инвесторов в отношении делового климата в России после того, как объектом расследования по обвинению в уклонении от уплаты налогов была выбрана нефтяная компания ЮКОС и был арестован ее руководитель и крупнейший акционер. Поскольку Центральным банком РФ в 2002 году зарегистрирован приток ПИИ в объеме 3,4 миллиардов долларов, оценка за 2003 год говорит об обвале чистого притока ПИИ в Россию.

Однако, это падение в чистой величине, возможно, является результатом резкого прироста в оттоке капитала во второй половине 2003 г., а не обвальным падением притока. В первых трех кварталах 2003 г. Центральным банком РФ отмечается приток ПИИ в объеме 2 миллиарда, всего лишь на 16,7 процентов меньше, чем 2,4 миллиарда за год до этого, что говорит о том, что отток произошел в последнем квартале года.

Официальные данные национальной статистической службы, ФСГС/Госкомстата, рисуют диаметрально иную картину, нежели данные Центрального банка: в 2003 году в страну пришло 6 миллиардов 781 миллионов, на 69,4 процентов больше, чем в 2002 г. Основная причина такого отличия в сумме поступивших ПИИ – и в направлении тренда – лежит в заключении сделки по созданию совместного предприятия между крупной иностранной нефтяной компанией и российской нефтяной компанией, которая привела к притоку средств в российскую структуру на Кипре, что вызвало увеличение запасов ПИИ, по терминологии ФСГС/Госкомстата, которое не сопровождалось притоком средств в Российскую Федерацию и поэтому не было зафиксировано ЦБР в 2003 году.

2.2. Основные источники поступлений ПИИ в Российскую Федерацию: страны ОЭСР и Кипр

Совокупный приток ПИИ к концу 2003 года официально показан ФСГС/Госкомстатом в объеме 26,1 миллиардов долларов США. Преимущественная часть его, 80 процентов, зарегистрирована как поступившая из 10 стран (см. таблицу 2.1). Крупнейшим источником показан Кипр, на долю которого пришлось 19,3 процентов общей величины, и большая часть этих поступлений практически однозначно возвращающийся капитал, вывезенный ранее, или прошедшие по кругу инвестиции из самой России; остальная часть включает, наверное, ПИИ, косвенно поступающие из других стран. США, как крупнейшая экономическая держава и основной поставщик глобальных ПИИ, показаны на втором месте, с 16,4 процентами ПИИ, поступившими в Россию. Инвестиции с британских Виргинских островов, которые, по данным, составили 2,7 процентов от совокупных ПИИ, как и в случае с Кипром, по большей части перенаправлены из других регионов. Неизвестная и, возможно, немалая доля ПИИ из других источников, например, Нидерландов, Швейцарии и Люксембурга, скорее всего, также имеет своим происхождением Россию. На это указывает, в частности, объем совокупных оттоков ПИИ из России в Нидерланды за тот же период (Таблица 2.2), составивший 17,7 процентов от общей величины.

Приток ПИИ из Содружества независимых государств (СНГ) незначителен. С другой стороны, на долю стран СНГ приходится 36 процентов совокупного оттока ПИИ из России к концу сентября 2003 г.². Распределение оттоков между странами СНГ было чрезвычайно неравномерно: на конец 2003 года Беларусь освоила 25,6 процента совокупного оттока ПИИ из России, а вторым крупнейшим получателем – 5,3 процента – стала Молдова. Другие страны СНГ получили относительно небольшие потоки ПИИ из России.

Таблица 2.1. Совокупный приток прямых иностранных инвестиций в Российскую Федерацию к концу 2003 г.

			Приток прямых иностраннных инвестиций (в млн. долларов)	Доля в общем притоке ПИИ (%)
Всего	прямых инвестиций	иностраннных	26 131	100.0
	Кипр		5 037	19.3
	США		4 297	16.4
	Великобритания		2 828	10.8
	Нидерланды		2 796	10.7
	Германия		2 542	9.7
	Япония		1 353	5.2
	Швейцария		822	3.1
	Британские Виргинские острова		718	2.7
	Франция		331	1.3
	Люксембург		222	0.8

Источник: ФСГС/Госкомстат.

Таблица 2.2. Совокупный отток прямых иностранных инвестиций из Российской Федерации на конец 2003 г.

			Отток прямых иностраннных инвестиций (в млн. долл.)	Доля в общем оттоке ПИИ (%)
Всего	прямых инвестиций	иностраннных	2 760	100.0
	Прямые иностранные инвестиции в основные страны-получатели		2 271	82.3
	Беларусь		707	25.6
	Иран		512	18.6
	Нидерланды		488	17.7
	Либерия		227	8.2
	Молдова		145	5.3
	Армения		138	5.0
	Кипр		47	1.7
	Виргинские острова		0.3	0.0

Источник: ФСГС/Госкомстат.

2.3. Неравномерное географическое распределение ПИИ в России

ПИИ неравномерно распределены по территории Российской Федерации (см. Приложение I, Таблица А.1). Центральный федеральный округ (в который входит Москва, основной магнит для ПИИ) привлек 55,6 процента поступивших ПИИ в 2002 г.³. Вторым крупнейшим реципиентом стал Дальневосточный федеральный округ (там ПИИ идут в основном на Сахалин) – 18,1 процентов. В конце списка огромный Сибирский федеральный округ, получивший лишь один процент всех российских ПИИ.

Таблица 2.3. ПИИ по федеральным округам, 2002 г.

	Всего ПИИ (в тыс. долл.)	% от совокупной величины	ПИИ на душу населения (\$ США)
Центральный федеральный округ	2 223 851	55.6	58.54
Северо-западный федеральный округ	332 687	8.3	23.79
Южный федеральный округ	213 695	5.3	9.33
Приволжский федеральный округ	197 473	4.9	6.34
Уральский федеральный округ	269 379	6.7	21.76
Сибирский федеральный округ	41 293	1.0	2.06
Дальневосточный федеральный округ	724 181	18.1	108.30
Российская Федерация	4 002 559	100.0	27.57

Источник: ФСГС/Госкомстат.

Среди 89 субъектов Российской Федерации существует также чрезвычайно неравномерное распределение ПИИ (см. таблицу А.1). В 2002 году столица, Москва, вместе с соседней Московской областью, получила 55,4 процентов общероссийской величины (остальные 16 субъектов в Центральном федеральном округе получили 0,2 процента на всех), а Сахалинская область, крупнейший центр нефтяной и газовой отрасли, получила 17 процентов. За ней следуют два крупных нефте- и газодобывающих центра, Тюменская область и Ямало-Ненецкий автономный округ: соответственно, 4,2 и 3,3 процента.

Несколько крупных столичных территорий привлекли непропорционально крупные суммы иностранных инвестиций, ПИИ напрямую не связаны с уровнем концентрации населения. Это ясно из сравнения между ПИИ и населением в семи федеральных округах, на которые поделена федерация (см. таблицу 2.6). В 2002 г. Дальневосточный федеральный округ, в котором живет 4,9 процентов населения Российской Федерации, получил 18,1 процента всех ПИИ в стране, в результате показатель ПИИ на душу населения составил 108,3 доллара. Этот высокий показатель полностью обусловлен одним единственным регионом, Сахалинской областью, где подушевой показатель ПИИ составил 1 245 долларов; в других регионах Дальнего Востока ПИИ в среднем составили менее 4 долларов на душу населения. Центральный федеральный округ, место обитания 25,3 процента всего населения страны, освоил 55,6 процента поступивших ПИИ, а подушевой показатель составил 145,65 доллара, причем в Московской области он достиг 88,9 доллара, в Калужской области – 34,02 доллара; в других областях Центрального федерального округа усредненный показатель составил 5,04 доллара. Самый низкий показатель ПИИ на душу населения для всех федеральных округов – 2,06 - был отмечен в Сибири.

2.4. Отраслевой состав ПИИ: преобладание добывающих отраслей

Классификация, которую использует ФСГС/Госкомстат для описания отраслевой структуры поступающих ПИИ, отличается от принятых в других странах, поэтому прямые сравнения со структурой ПИИ в других странах-получателях невозможны. Тем не менее,

общие категории, используемые в официальной статистике, явным образом говорят о том, что ПИИ в Российской Федерации имеют серьезный перекос в сторону нефтедобычи, которая, как показывают данные, составляла свыше четверти от общей величины в 2003 г., и распределения продуктов питания, на долю которого пришлась одна пятая всех ПИИ (см. таблицу 2.4). Хотя «промышленность», как говорит статистика, получила почти половину всех ПИИ за этот период, самым большим компонентом этой категории является топливо, свыше 98 процентов которого обычно составляет нефтедобыча, и на его долю пришлось 56,1 процента всех промышленных ПИИ в 2003 г., при этом ключевые производственные сектора получили меньшую долю ПИИ, например, машиностроение и металлообработка (9,4 процента), а также химическая и нефтехимическая отрасль (2,8 процента). Другие крупные сектора экономики получают относительно небольшую долю поступающих ПИИ, в том числе финансовые отрасли⁴ (5,4 процента), строительство (4,2 процента), транспорт (4,8 процента) и связь (2,8 процента). Распределение поступающих ПИИ отражает, помимо других факторов, степень открытости каждого сектора: добыча газа, например, привлекает гораздо меньше иностранных инвестиций, чем нефтедобыча, так как в ней доминирует монополия «Газпрома». Такое распределение находит свое отражение и в конкретных проектах, крупнейшие из них относятся к нефте- и газодобыче, и к розничной продаже, например, сетям гипермаркетов.

Таблица 2.4. Структура поступивших в Российскую Федерацию ПИИ, январь – сентябрь 2003 г.

	ПИИ по секторам (млн. долл.)	Доля в общем объеме нефинансовых ПИИ (%)
Все отрасли	3 420	100.0
Энергетика	9	0.3
Топливо	1 917	56.1
Черная металлургия	84	2.5
Цветная металлургия	47	1.4
Химическая и нефтехимическая отрасль	96	2.8
Машиностроение и металлопереработка	323	9.4
Переработка древесины и бумажное производство	315	9.2
Производство пищевых продуктов	345	10.1
Строительство	142	4.2
Сельское хозяйство	56	1.6
Транспорт	165	4.8
Связь	96	2.8
Торговля и обслуживание	1 513	44.2
<i>В том числе:</i>		
<i>внешняя торговля</i>	27	0.8
Торговля средствами производства и оборудованием	104	3.0
Прочая коммерческая деятельность	441	12.9
Жилищно-коммунальное хозяйство	6	0.2
Финансы, кредиты, страхование, пенсионные финансы	186	5.4

Источник: ФСГС/Госкомстат.

2.5. Низкий уровень притока ПИИ в России в сравнении

Показатель ПИИ в России остается невысоким, по сравнению с показателем для стран ОЭСР. В 2003 году совокупный приток ПИИ в объеме 1 миллиарда 144 миллионов долларов оказался ниже всех, кроме шести небольших стран ОЭСР⁵, а по подушевому притоку ПИИ в размере 27,6 долларов в 2002 г. (цифра Центрального банка РФ) Россия была позади всех стран организации. Структура потоков ПИИ между странами ОЭСР также разительно отличается от структуры притока ПИИ в Россию тем, что отраслевая дифференциация шире и более сбалансирована. Следует также отметить, что международные сделки по слияниям и присоединениям с участием секторов услуг стран «новой экономики», которые в последние годы приобрели особую важность в потоках ПИИ между странами ОЭСР, играют гораздо меньшую роль в России, хотя российское правительство и принимает меры, которые, как утверждается, направлены на повышение инвестиционной привлекательности этих секторов.

Более уместно сравнение со странами переходной экономики в Центральной и Восточной Европе, которые начали преобразование централизованной плановой экономики в рыночную примерно в то же время, что и Россия, и которые, как бывшие члены Организации Варшавского договора и СЭВ, происходят из гораздо более схожих с Россией политических, экономических и институциональных условий.

Наиболее успешными, с точки зрения общеэкономического развития и, как части такого развития, привлечения ПИИ, являются центрально-европейские страны, вступившие в ОЭСР. Все эти страны на каком-то этапе обогнали Россию по совокупным притокам ПИИ, несмотря на несоизмеримо меньшее население и территорию (см. таблицу 2.5). Польша не один год привлекает больше ПИИ, чем Россия, получая в 1994 - 2003 гг. в среднем за год до 5,2 миллиардов долларов, по сравнению с 2,6 млрд. долларов США в России. За этот период Словацкая республика освоила меньше России (в год в среднем 1,1 млрд. долларов), Чехия получила 3,8 млрд., а Венгрия 3,3 млрд. долларов.

Однако из-за разницы в уровне населения показатель ПИИ на душу населения в России регулярно оказывается значительно ниже, чем во всех центрально-европейских странах с переходным типом экономики. Так, например, подушевой показатель ПИИ в России составлял всего 27,6 доллара в 2002 году, в последнем году, по которому имеется сопоставимая статистика по всем этим странам, а также типичном году, в котором сопоставимые цифры колебались между 88,6 доллара в Венгрии и 817,8 доллара в Чехии (см. таблица 2.6). Только часть этой разницы можно отнести за счет близости центрально-европейских стран с переходной экономикой к основным инвестирующим странам Западной и Центральной Европы (и их будущему членству в Европейском Союзе⁶); Их привлекательность также объясняется большей степенью развитости институциональных основ. Кроме того, поступающие в переходную экономику стран Центральной Европы ПИИ предназначены для производственного сектора и сектора услуг, а не для добывающего сектора, как в России.

Те центрально-европейские страны, что привлекли больше ПИИ в пересчете к ВВП, - Венгрия, Польша и Чехия, - характеризуются более высокими темпами экономического роста. Иногда считается, что причинно-следственная связь между показателем ПИИ к ВВП и темпами роста ВВП может иметь обратное направление, т.е. высокий рост привлекает инвестиции. Однако, это утверждение не распространяется на Россию, где порядок притока ПИИ в экономику не изменился в ответ на относительно быстрый экономический рост после 1998 г.

Таблица 2.5. Приток ПИИ в Россию и центрально-европейские страны – члены ОЭСР, 1994-2003 гг.

(млн. долларов США)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Россия	690.0	2 066.0	2 579.0	4 865.0	2 761.0	3 310.0	2 714.0	2 748.0	3 461.0	1 144.0
Чехия	868.3	2 561.9	1 428.2	1 301.1	3 716.4	6 326.2	4 980.2	5 644.6	8 433.5	2 591.6
Венгрия	1 143.5	5 101.9	3 300.4	4 170.9	3 337.1	3 313.1	2 763.0	3 936.0	2 844.6	2 470.0
Польша	1 875.0	3 659.0	4 498.0	4 908.2	6 364.9	7 269.6	9 341.0	5 713.0	4 131.0	4 225.0
Словацкая республика	272.9	241.4	395.7	230.6	706.8	428.5	2 383.1	1 584.1	4 126.5	593.8

Источник: ЦБР, «Международные инвестиционные перспективы», ОЭСР, издание 2003 г.

Таблица 2.6. Приток ПИИ на душу населения в России и в центрально-европейских странах – членах ОЭСР, 2002 г.

(млн. долларов США)

Россия	27.6
Чехия	817.8
Венгрия	88.6
Польша	106.1
Словацкая республика	743.6

Источник: ЦБР, «Международные инвестиционные перспективы», ОЭСР, издание 2003 г.; веб-сайт ОЭСР, Основная структурная статистика.

Россию с ее скромными успехами в привлечении ПИИ часто сравнивают с Китаем, который стал крупнейшим в мире получателем ПИИ в 2003 г.: тогда в страну второй год подряд поступило свыше 50 миллиардом долларов ПИИ. Китай в этом отношении неоднократно обгонял Россию, освоив в 2002 году в 13 раз больше совокупных ПИИ, чем Россия (см. Приложение I, рис. 1). Однако следует помнить, что Китай стал открытым для иностранных инвестиций на десять лет раньше, чем Россия. Если приток ПИИ в Россию в середине 90-х гг. сравнить с показателем Китая в начале 80-х гг., оказывается, что оба показателя имеют сходный порядок (см. приложение I, таблица А.2). Однако, это не должно давать оснований для самоуспокоения относительно небольшим притоком ПИИ в Россию: пока нет конкретных причин ожидать, что российские ПИИ станут расти также резко, как в Китае с 1992 года.

Сравнение между притоками ПИИ в Россию и в Китай также оказывается менее разительным, если ПИИ сравнивать в расчете на душу населения. Подушечные поступления ПИИ в России в среднем оказываются лишь чуть больше половины показателя Китая в 1992 - 2001 гг., а в 1997 году почти сравнялись с ним.

Примечания

- 1 . веб-сайт Центрального банка <http://www.cbr.ru>.
- 2 . Данные ФСГС/Госкомстата.
- 3 . Региональная статистика публикуется позднее общенациональной; во время написания данные за 2003 год еще не поступили.
- 4 . Впрочем, эта цифра включает только инвестиции в финансовые услуги нефинансовых структур.
- 5 . Международные инвестиционные перспективы, 2004, ОЭСР.
- 6 . Клессенс и др. (Claessens et al) (1998), пришли к выводу, что будущее вступление в ЕС является важной доминантой для ПИИ в эконометрической оценке факторов, определяющих ПИИ в Центральной и Восточной Европе, а также странах бывшего СССР.

ГЛАВА 3. ИЗМЕНЕНИЯ ПОСЛЕ ОПУБЛИКОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ОЭСР ЗА 2001 ГОД: НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

3.1. Налоговая реформа и налоговые льготы для иностранных инвестиций

Одна из основных реформ, проходивших во время составления исследования 2001 года, касалась российской налоговой системы. Основываясь на своем знании действовавшей в 90-х гг. системы, инвесторы громко протестовали против налогового бремени, которое образовывалось не столько в связи с применением ставок налогообложения, сколько в результате избыточности взимаемых налогов и методов определения налогооблагаемой базы. Многие структурные аспекты системы имели характерное предубеждение против хозяйственной деятельности, а отрицательное воздействие такого предубеждения на предпринимателей, как отечественных, так и иностранных, усиливалось частыми изменениями в правилах и нормах регулирования.

После попыток в период между 1993 и 1996 гг. провести выборочную реформу, начиная с 1998 года предпринимались усилия по полной перестройке системы местного, регионального и федерального налогового законодательства, которые привели к появлению более эффективной и удобной для пользователей – как налогоплательщиков, так и собирающих налогов органов – системы.

Центральный элемент новой системы, Налоговый кодекс, должен был постепенно свести воедино весь комплекс норм, составляющих правовую систему российской налоговой системы, включая общие правила и правила расчета и внесения платежей по федеральным, региональным и местным налогам. Налоговый кодекс имеет преимущественную силу по отношению ко всем остальным налоговым нормативам.

Часть I Налогового кодекса, которая вступила в силу 1 января 1999 года, закрепила общие основы налогообложения, то есть принципы налогообложения, определения и процедуры налогового администрирования, включая защиту прав налогоплательщика от обратного действия налогового законодательства и ответственность за налоговые нарушения. Часть II Кодекса, устанавливающая правила исчисления и уплаты конкретных налогов, вступила в силу с 1 января 2001 года и первоначально состояла из четырех глав, касавшихся НДС, акцизов, подоходного налога физических лиц, а также нового единого социального налога. В соответствии с Главой об НДС Налогового кодекса, НДС сохранял свою прежнюю ставку в 20 процентов, однако число пользующихся льготами по НДС налогоплательщиков было сокращено, и было разрешено полное возмещение НДС по завершенным основным фондам, что снижало стоимость инвестиций в основные фонды. В соответствии с Главой Налогового кодекса о подоходном налоге с физических лиц ставка была сокращена до 13 процентов для резидентов (лиц, проводящих 183 и более дней в России в конкретный календарный год, независимо от гражданства) и до 30 процентов для нерезидентов. Новый единый социальный налог заменил собой несколько отдельных социальных платежей, в совокупности доходивших ранее до 38,5 процентов от фонда заработной платы. Совокупная ставка социальных платежей

(кроме отчислений на страхование от несчастных случаев на производстве) была понижена: единый социальный налог взимается по регрессивной шкале, причем максимальная ставка составляет 35,6 процентов, а низшая - 2 процента, она распространяется на работодателей, выплачивающих среднюю зарплату от 2500 рублей (менее 100 долларов) в месяц. Значительная часть единого социального налога, как и прежде, перечисляется в государственный пенсионный фонд. С 1 января 2002 года в действие вступила глава, посвященная налогу на доходы предприятий (налогу на прибыль), которая действует также в отношении банков и других финансовых институтов; в главе для всех предприятий была установлена плоская ставка налога на прибыль в размере 24 процентов, которые делятся между федеральными, региональными и местными бюджетами. Было отменено также ранее широко распространенное использование налоговых льгот и специальных благоприятных налоговых режимов на всех бюджетных уровнях. Наконец, был введен либеральный режим для удерживаемого из источника налога на доходы иностранных компаний из российских источников.

Нормы отнесения затрат с января 2002 года также были расширены, допуская полный вычет из налогооблагаемой базы большинства основных хозяйственных расходов. Хотя по-прежнему действует некоторые ограничения на возможность вычета некоторых расходов, в большинстве своем эти ограничения похожи на ограничения на вычет затрат, действующие во многих промышленно-развитых странах. Это отличается от ситуации, существовавшей до 1 января 2002 года, когда из-за ограничений на вычет некоторых хозяйственных затрат налогооблагаемая база российского налога на прибыль была больше, чем сопоставимая налогооблагаемая база налога на прибыль в других промышленно-развитых странах, в результате чего действительная ставка налога на прибыль оказывалась выше того, что можно было бы ожидать от номинально установленной ставки. На самом деле, многие из этих затрат, которые имели ограниченную возможность для отнесения на налогооблагаемую базу, были основными расходами, которые предприятия производили в условиях перехода от командной к рыночной экономике.

Часть II Налогового кодекса теперь содержит главы, посвященные федеральному налогу с физических лиц, региональным налогам и специальным налоговым режимам. Налоговый кодекс будет в дальнейшем расширен за счет добавления в ближайшие несколько лет новой главы по региональному налогу на имущество, а также новых глав по остальным федеральным, региональным и местным налогам.

Врезка 3.1. Перечень изменений в налоговой области в течение 2003 г.

- отмена налога с пользователей дорогами (последний оборотный налог) с 1 января 2003 г.
- ликвидация самостоятельных органов федеральной налоговой полиции с 1 июля 2003 г. (налоговая полиция была преобразована в подразделение Министерства внутренних дел, со значительным сокращением штатов и ограничением полномочий).
- отмена налога с продаж и некоторых мелких местных (муниципальных) налогов с 1 января 2004 г.
- снижение ставки НДС до 18 процентов с января 2004 г.
- отказ с 1 января 2004 года от акциза на природный газ (будет компенсирован увеличением налога на восстановление недр и изменением взимания экспортной таможенной пошлины на газ - переход с фиксированной на адвалорную ставку в 30 процентов).
- ожидаются изменения в имущественном налоге (снижение налогооблагаемой базы только для основных фондов и повышение максимальной ставки до 2,2 процентов) (утверждены парламентом и должны быть подписаны президентом).
- сокращен период действия региональных и местных инвестиционных налоговых льгот,

предоставленных до 1 июля 2001 года по прежним нормам на неограниченный срок в отношении регионального и местного налога на инвестиции.

- принята новая Глава 264 Налогового кодекса «Система налогообложения в соглашениях о разделе продукции», которая вступила в силу с 10 июня 2003 г.
- приняты поправки в Налоговый кодекс, повышающие порог для не облагаемого налогом банковского процента на рублевые вклады в целях обложения подоходным налогом физических лиц (100 процентов ставки рефинансирования ЦБР – ранее $\frac{3}{4}$ этой ставки).
- принято решение Конституционного суда об уголовной ответственности за уклонение от ответственности (Статья 199 Уголовного кодекса РФ): туманное определение «уклонение от налогов иными средствами» была признана соответствующей, с некоторыми оговорками, Конституции, т.е. на деле была поддержана действующая в настоящее время порочная практика применения уголовной ответственности за налоговые преступления.
- выпущено информационное письмо Высшего арбитражного суда по применению Части I Налогового кодекса, включая разъяснения по нормам трансфертного ценообразования (помимо прочего, поддерживается позиция о том, что филиалы компании могут быть судом признаны «не связанными»).
- правительством обсуждается введение специальных банковских счетов для расчетов по НДС для того, чтобы обуздать уклонение от НДС путем создание фирм-однодневок.

Источник: Salans, Москва

Налоговые льготы по ПИИ, за исключением местного уровня, последнее время стали терять свое значение. Усилия по их ограничению и распространению на всех инвесторов сопоставимы с рекомендациями «Перечня мер политики по прямым иностранным инвестициям ОЭСР» (www.oecd.org/daf/investment). Важно, что меры по снижению зависимости от специальных налоговых льгот были задуманы как составная часть более широкой реформы в целях создания справедливого и прозрачного, с широкой базой, налогового режима для инвестиций, как иностранных, так и внутренних.

В исследовании 2001 года были сформулированы еще две рекомендации по направлениям, где требуются дальнейшие меры:

- повышение справедливости и эффективности функции налогового принуждения путем модернизации средств налогового администрирования, подготовки налоговых инспекторов и обучения судей рассмотрению налоговых споров.
- устранение условий, которые в настоящее время открывают перед государственными чиновниками, несущими весьма ограниченную ответственность, широкие возможности для вымогательства.

Хотя новый Налоговый кодекс существенно проясняет роль и полномочия налоговых инспекторов и налоговых органов, предоставляет налогоплательщикам значительно расширенные права, налоговое принуждение остается политизированным и нередко произвольным. На практике проблемой в этой области является то, что налоговые инспекторы выполняют двойную функцию: им поручено не только обеспечивать соблюдение налогового законодательства, но и выполнение бюджетных заданий по сбору налогов. Хотя такое сочетание функций не является необычным, то, как это осуществляется в России, побуждает инспекторов начислять больше налогов даже тогда, когда для этого нет оснований, и не создает стимулов для налоговых возвратов налогоплательщикам по удержанным у источника или переплаченным налогам. Было бы предпочтительнее сконцентрировать усилия налоговых органов на обеспечении соблюдения налогового законодательства и выполнении налогоплательщиком его положений. С этой целью следует предложить более четкие рекомендации по нормам, которые следует применять в отношении проверок и аудита для уменьшения дискреционных полномочий конкретных инспекторов в этой области. Следует ввести строгие санкции в отношении чиновников, отвечающих за сбор налогов, за начисление дополнительных налогов без достаточных оснований и за несвоевременную выплату налоговых возвратов.¹

С этим связан и другой источник многочисленных жалоб со стороны иностранных инвесторов: возврат удержанных или переплаченных сумм. Известны случаи, когда налоговая служба либо сама признавала, либо российским судом была вынуждена признать обязательство по возврату суммы, но отказывалась это сделать или затягивала процесс заведомо необоснованными обжалованиями и дополнительными претензиями. В тех случаях, когда суммы возврата исчисляются в рублях, такие проволочки могут вылиться в непропорционально серьезные последствия для иностранных инвесторов из-за риска колебаний обменного курса. В некоторых случаях налогоплательщики имеют право требовать проценты на задержанные возвраты средств, которые могут в некоторой степени компенсировать дополнительный валютный риск. Это проблема актуальна и для экспортеров, которые имеют право требовать возврата НДС, уплаченного в связи с приобретением и/или производством экспортных товаров. Только в чрезвычайно редких случаях налогоплательщики могут получить возврат без продолжительного и дорогостоящего судебного разбирательства.

При изучении недостатков налогового администрирования в России важно помнить, что налоговая система была создана только в начале 90-х гг. и прошедшего времени было недостаточно, чтобы устоялись административные подходы. Отсутствие культуры уплаты налогов после более, чем семидесяти лет советской власти, усиленное бытующим мнением, что горстка людей получила непропорционально огромное богатство благодаря приватизации государственных предприятий, означает наличие широко распространенного и упорного нежелания платить налоги и ведет к широкомасштабным уклонениям от уплаты налогов, особенно НДС. На требуемые изменения в культуре, необходимые для полной реализации регулярной налоговой системы, уйдет многих лет. Администраторам приходится работать в трудных и сложных условиях, и им помогли бы более углубленные знания о современной налоговой практике, чтобы понять, какие потребуются изменения для эффективного внедрения системы налогообложения.

В исследовании 2001 года также содержалась рекомендация по установлению такого налогового режима для нефтяного и газового сектора, который бы способствовал привлечению новых инвестиций и обеспечивал достаточный доход государству. Глава Налогового кодекса о соглашениях о разделе продукции (СРП), введенная в действие в июне 2003 года, на самом деле лишает смысла создание новых СРП, так как предлагает специальный налоговый режим только для СРП по низкодебитным месторождениям и вводит в таком специальном режиме весьма ограниченные налоговые льготы. Налог также отменяет специальное освобождение от НДС на поставки подрядчикам СРП. Снизив привлекательность инвестиций для СРП, новая мера на самом деле говорит о том, что власти пытаются ограничить применение специального налогового режима конкретными видами инвестиций и двигаются в сторону более широкой базы для системы налогообложения.

3.2. Реформирование валютного законодательства

Пока ожидалось вступление в силу нового закона о валютном контроле, принятого в декабре 2003 года после нескольких лет разработки, были приняты ряд поправок в Закон о валютном регулировании 1992 года, частично в ответ на непрекращающиеся жалобы иностранного делового сообщества.

Для ряда операций по счету капитала, включая привлечение ссуд за рубежом нефинансовыми институтами-резидентами на срок свыше 180 дней и открытие счетов за рубежом юридическими лицами-резидентами для обслуживания своих представительств и филиалов за рубежом, требование получения разрешения было заменено на уведомительный порядок. В июле 2003 года требование обязательной продажи валютной выручки было снижено с 50 до 30 процентов. Были приняты меры по либерализации вывоза валюты из России, таким образом с февраля 2003 года и российские и иностранные граждане имеют право вывозить валюту, эквивалентную 10 000 долларов США, без подтверждающей документации.

Однако, из-за проблемы бегства капитала из России, Центральный банк РФ продолжает накладывать ограничения на отток иностранной валюты. Хотя эти ограничения призваны сдерживать незаконный отток, законная репатриация иностранными инвесторами иногда оказывается проблематичной, как это отмечалось в исследовании 2001 года.

Например, в качестве серьезной меры валютного контроля, резидент России должен получить предварительное разрешение Министерства финансов на конвертацию рублей в иностранную валюту для проведения одного или нескольких связанных платежей на сумму более \$10 000 (или эквивалентной суммы в другой валюте) нерезиденту России в соответствии

с договором об оказании большинства видов услуг, включая арендные платежи за рубеж. Предварительное разрешение не потребуется, если у российского резидента достаточно средств в иностранной валюте для произведения платежей и он не нуждается в обмене рублей на иностранную валюту. Однако, требование конвертировать валюту может помешать российскому юридическому лицу накопить достаточно резервов в иностранной валюте, чтобы избежать необходимости получать разрешение. Хотя разрешение обычно представляется, на это нередко уходит до нескольких недель.

Кроме того, хотя в последние годы правила валютного регулирования были существенно упрощены, для ряда операций с использованием иностранной валюты по-прежнему требуется разрешение Центрального банка. Так, например, в качестве меры регулирования входящих и исходящих потоков капитала, которые происходят в результате ускорения или затягивания расчетов по внешнеторговым сделкам, иностранные покупатели товаров, экспортируемых российскими юридическими лицами, должны произвести оплату за товар в течение 90 дней, если у них нет разрешения российского Министерства финансов на более длительный период расчетов; расчеты в связи с покупкой недвижимости или акций на вторичном рынке могут быть произведены только при наличии лицензии, выданной заблаговременно Центральным банком; для проведения некоторых зачетов и иных механизмов расчетов требуется заблаговременное разрешение Центрального банка, если они ведут к появлению задолженности в иностранной валюте. Кроме того, требование репатриации и продажи валюты, действующее в отношении всей валютной выручки, полученной резидентами за рубежом (с небольшими исключениями), остается довольно обременительным даже после снижения нормы до 30 процентов.

Каждое из этих требований, хотя технически и применимо ко всем лицам на территории России, ведет к непропорционально более серьезным последствиям для иностранных инвесторов, а также российских лиц, проводящих значительные операции с иностранными государствами и/или иностранными акционерами и партнерами. Более того, процедура запрашивания и получения разрешений Центрального банка громоздка, требует множества документов и чрезвычайно много времени. Хотя в лицензиях обычно не отказывают, для иностранного инвестора, строго следующего процедуре подачи заявки, весь процесс может затянуться на несколько месяцев.

Действуют также сложные нормы и правила, регулирующие использование иностранными инвесторами внутренних банковских счетов. В настоящее время действует несколько режимов. Иностранное юридическое лицо может проводить почти все свои операции либо по счетам «К» (конвертируемым), либо по счетам «Н» (неконвертируемым). Рубли, депонированные на счет типа «К», можно свободно конвертировать в иностранную валюту. Суммы, зачисленные на счет типа «Н», могут быть конвертированы в иностранную валюту, только если они вносятся на счет на срок до одного года. Помимо этого, для некоторых расчетов в связи с ценными бумагами и иными инвестиционными операциями нерезиденты могут открывать счета типа «С», в отношении которых также действуют ограничения на использование и репатриацию средств. Физические лица-нерезиденты могут проводить расчеты по счетам типа «Ф».

Новый закон о валютном контроле, который вступит в силу 18 июня 2004 года, предусматривает сохранение некоторых мер контроля (включая требование репатриации и обязательной конвертации) в том или ином виде по крайней мере до конца 2006 года, а также появление новых дискреционных полномочий у ЦБР по введению депозитных требований для ряда операций по счету капитала, которые, как считается, потенциально могут дестабилизировать финансовый сектор и экономику в целом. Кроме того, еще на год будут сохранены меры контроля в отношении открытия и ведения банковских счетов за рубежами

Российской Федерации. В настоящее время разрабатываются подробные положения подзаконных актов для нового закона.

Закон о ценных бумагах, как представляется без детального изучения, не ограничивает выпуск внутренних ценных бумаг на иностранные рынки.

3.3. Улучшения в корпоративном управлении

В исследовании 2001 года прозвучало несколько предупредительных сигналов относительно корпоративного управления. Был сделан вывод о том, что инвестиционный климат страдает от серьезных злоупотреблений, например, ущемления прав миноритарных акционеров, отсутствия прозрачности в отношениях поручительства, противоречивости Закона «Об акционерных обществах», а также откровенного корпоративного рэкета. С тех пор российские власти предприняли серьезные шаги в сторону повышения качества корпоративного управления, в том числе совместно с ОЭСР.

Российский Круглый стол по корпоративному управлению был создан в 1999 году. С тех пор прошло несколько заседаний с участием неформального объединения российских и международных чиновников и ответственных лиц частного сектора. Принципы корпоративного управления ОЭСР (см. врезку 3.1) служат в качестве базового ориентира для работы Круглого стола, так как предлагают ряд общих ценностей, по которым можно оценивать прогресс в области реформирования системы корпоративного управления.

Усилиями Круглого стола по корпоративному управлению в 2002 году была составлена Белая книга по корпоративному управлению с изложением общих задач по реформированию. В числе некоторых из приоритетных направлений в Белой книге предлагаются следующие: (1) создание и обеспечение исполнения правовых и нормативных основ; (2) ясность и согласованность действий между институтами, а также правовых и нормативных положений; (3) развитие корпоративной культуры управления; (4) постоянная поддержка и оценка изменений, а также (5) разработка программ обучения.

Врезка 3.1. Принципы корпоративного управления ОЭСР

«Принципы корпоративного управления ОЭСР» («Принципы»), опубликованные впервые в 1999 году, охватывают шесть основных направлений. Документ призывает государства заложить эффективные институциональные и правовые основы для надлежащей корпоративной практики (Глава I). «Принципы» требуют наличия таких основ корпоративного управления, которые бы защищали и способствовали осуществлению прав акционеров (Глава II). В «Принципах» отстаивается необходимость обеспечения равноправного отношения ко всем акционерам, включая миноритарных и иностранных акционеров (Глава III). В «Принципах» признается важность роли, которую играют все заинтересованные стороны в корпоративном управлении, одновременно отмечается важность своевременных, точных и прозрачных механизмов раскрытия информации (соответственно Главы IV и V). В «Принципах» рассматривается структура, обязанности и процедуры советов директоров (Глава VI).

«Принципы корпоративного управления ОЭСР» нашли широкое применение в качестве базового ориентира как в странах ОЭСР, так и за пределами организации. Они используются в качестве 12 основных стандартов Форума по финансовой стабильности для обеспечения международной финансовой стабильности, а также Всемирным банком в его работе по совершенствованию корпоративного управления на развивающихся рынках.

«Принципы» - живой документ, последний раз он был переработан в 2004 году. Корпоративные скандалы в ряде стран выдвинули на первый план необходимость совершенствовать стандарты корпоративного управления. В новых положениях говорится о большей роли акционеров, конфликтах интересов и злоупотреблениях заинтересованностью в сделках, злоупотреблениях отношениями со связанными компаниями, роли иных заинтересованных сторон, вознаграждении исполнительным органам управления и директорам, устранении злоупотреблений и обеспечении прозрачности на финансовом рынке, а также эффективном правоприменении.

«Принципы» полезны не только для обсуждения качества корпоративного управления в странах ОЭСР. Организация тесно сотрудничает с большим количеством развивающихся стран и стран новых, развивающихся рынков. В частности, ОЭСР организует региональные круглые столы по корпоративному управлению в Азии, Латинской Америке, Евразии, Юго-восточной Европе и, конечно, в России. На круглых столах на основе Принципов ОЭСР были разработаны региональные приоритеты в области реформирования, сейчас они активно используются при реализации рекомендации.

На основе дискуссий, состоявшихся на круглых столах, составляются национальные или региональные Белые книги, устанавливающие общие задачи и приоритеты реформ, с конкретными шагами по совершенствованию корпоративного управления. Белая книга не носит обязательного юридического характера, является консультативным документом, разработанным на основе консенсуса неформальной, но чрезвычайно влиятельной группой разработчиков мер политики, представителей регулирующих органов, участников рынка и других экспертов.

Важный шаг вперед был сделан в апреле 2002 года с разработкой нового **Кодекса корпоративного управления**, основанного на «Принципах корпоративного управления ОЭСР». Хотя соблюдение положений кодекса не является юридически обязательным, кодекс предлагает четкий перечень ориентиров для российских компаний. Многие крупные компании приняли кодекс и активно отстаивают его необходимость среди других компаний. Помимо этого, кодекс стал фактически обязательным для компаний, желающих получить листинг первого уровня в России, так как фондовые биржи ввели более жесткие требования по раскрытию информации и включили требование по соблюдению кодекса в качестве обязательного элемента такого листинга. Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ, являющаяся фондовой биржей), которая приняла Кодекс корпоративного управления в начале 2003 года, требует от компаний, желающих получить листинг уровня А1, принятия Кодекса корпоративного управления, а компании, подавшие заявку на получение листинга уровня А1, должны следовать принципам раскрытия информации, заложенным в кодексе. Российская

фондовая биржа РТС², также в Москве, предъявляет к компаниям, желающим получить листинг уровня «А», требование соблюдения положений кодекса. Работа над кодексом ведется параллельно и подкрепляет собой деятельность в связи с Белой книгой.

В соответствии с последними доработками «Принципов ОЭСР» была подготовлена и в апреле 2004 года утверждена новая редакция кодекса. В нее включены новые положения, касающиеся институциональных инвесторов, прав акционеров, конфликтов интересов и ответственности аудиторов, прав других заинтересованных сторон и защиты критиков злоупотреблений, а также прав и обязанностей совета директоров.

Круглый стол перешел ко второму этапу реализации и обеспечения соблюдения. С этой целью 2 – 3 октября 2003 года в Москве разработчиками мер политики и практиками из делового сообщества из России и стран ОЭСР были созданы две специальные рабочие группы. Одна из них («Рабочая группа I») будет оценивать переход на международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) в России. Вторая группа («Рабочая группа II») будет заниматься оценкой действующих правовых, нормативных и институциональных основ для контроля за сделками со связанными лицами и бенефициарной структурой собственностью.

По конкретному содержанию задач Рабочей группы I, российская Белая книга по корпоративному управлению рекомендует в качестве важнейшего элемента повышения прозрачности полный и оперативный переход на международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) для компаний с листингом и компаний с широкой акционерной базой, но без листинга. Последние усилия по ускорению перехода на МСФО дают положительный сигнал инвесторам. В 2002 году правительство объявило о своих планах ускорить процесс перехода в отношении консолидированной отчетности для компаний с листингом и финансовой отчетности банков начиная с 2004 г. Сложности составления общего и скоординированного плана работы, а также отсутствие требуемых правовых основ привели к проволочкам. Сегодня усилия правительства по разработке законопроекта «О консолидированной отчетности» могли бы помочь в создании механизма применения нормативов и определении приоритетов. Применение МСФО в значительной степени поможет инвесторам и руководителям предприятий оценивать положение компании, благодаря большей надежности и сопоставимости отчетности, а также благодаря более совершенному анализу показателей деятельности компаний.

Последнее заседание Рабочей группы I прошло 25 марта 2004 г. С обобщенным изложением дискуссии можно ознакомиться на сайте ОЭСР. Окончательные результаты посвящены тем аспектам мер политики, которые могли бы способствовать достижению консенсуса в отношении дальнейшего направления движения, и будут представлены в конце 2004 г. Будет полезен опыт Европейского Союза в переходе на МСФО. Эта инициатива является частью второго этапа работы российского Круглого стола по корпоративному управлению, посвященного применению и обеспечению соблюдения. Эта также является ответом на просьбу Федеральной службы финансовых рынков (ФСФР³) и Министерства экономического развития и торговли поддержать переход на МСФО, который для ОЭСР является приоритетным для повышения прозрачности финансовых рынков.

Принятие качественных стандартов финансовой отчетности также важно для тех российских компаний, которые хотят снизить стоимость финансирования, как внутреннего, так и международного, а также для качественного корпоративного управления на предприятиях. К непосредственным издержкам, связанным с составлением параллельной отчетности как финансовым сектором, так и реальным сектором, до тех пор пока российские стандарты отчетности остаются тесно связанными с налоговой отчетностью, следует добавить издержки

более долгосрочной природы, связанные с привлечением специально подготовленных работников, переобучением бухгалтеров и аудиторов, а также расходы на создаваемый механизм принуждения. См. аналитический материал, подготовленный к Консультативному совещанию российского Круглого стола по корпоративному управлению, состоявшемуся в ОЭСР 25 марта 2004 г. («Переход на Международные стандарты финансовой отчетности» Рабочая группа I).

Врезка 3.3. Особенности поправок в законодательство по корпоративному управлению

Поправки также предусматривают ужесточение правил в отношении увеличения разрешенного к выпуску капитала путем размещения новых акций, открытой подписки на дополнительно выпускаемые акции и реорганизации акционерных обществ. Решение об увеличении разрешенного к выпуску капитала путем размещения дополнительно выпущенных акций через закрытое размещение, либо через открытое размещение акций в объеме свыше 25 процентов уже размещенных акций, в зависимости от формулировок в уставе компании, может быть утверждено либо единогласным решением совета директоров или простым большинством голосов акционеров.⁴ Однако, увеличение разрешенного к выпуску капитала компании путем выпуска дополнительных акций при наличии пакета акций, представляющего свыше 25 процентов голосов на общем собрании акционеров и закрепленного в соответствии с правовыми актами Российской Федерации о приватизации в государственной или муниципальной собственности, может быть произведено в течение установленного периода только при условии, что в результате такого увеличения доля государства или муниципального образования остается неизменной.⁵ Решение об изменении положений устава, касающихся увеличения зарегистрированного капитала, должно быть принято не менее, чем двумя третями голосов Совета директоров. Ранее такие решения должны были утверждаться простым большинством голосов Совета директоров.

Привилегированные акции по-прежнему ограничены 25 процентами уставного капитала.⁶ Держатели привилегированных акций не имеют обычных прав голоса за исключением случаев, оговоренных законом, например, реорганизации или ликвидации компании.⁷ Закон также отменил существовавшее ранее положение, допускавшее в Уставе общества возможность предоставления права голоса на собрании акционеров – владельцев обычных акций держателям привилегированных акций.

Поправки к закону также предусматривают, что в случае реорганизации акционерного общества путем дробления или объединения акционеры, не присутствовавшие на собрании или проголосовавшие против реорганизации, имеют право приобрести акции в каждой из создаваемых компаний пропорционально их участию в реорганизуемом обществе.⁸

Для уменьшения нарушений правил корпоративного управления в компаниях, которые в прошлом приводили к серьезным корпоративным изменениям без согласия акционеров, поправки в закон также более подробно охарактеризовали процедуры созыва и проведения общих собраний акционеров, в частности, в такой области, как срок уведомления, что раньше служило основанием для серьезных злоупотреблений по отношению к акционерам.⁹

Еще одно положение, разработанное в рамках поправок, касается реестра акционеров компании. Первоначально законом предписывалось, что все акционерные общества должны вести реестр акционеров, но поправки 2001 года обязывают компании с числом акционеров свыше 50 передавать свой реестр профессиональному реестродержателю, лицензированному ФСФР.¹⁰

В отношении **крупных сделок**, поправки 2002 года **расширяют действие норм утверждения также на ссуды, кредиты, залоги и гарантии**, что отмечается как положительное изменение в отношении сделок со связанными лицами. Что касается **собственно сделок со связанными лицами**, теперь закон относит к составу связанных лиц тех, кто отдает указания, что косвенно включает местные органы власти.

В отношении роли совета директоров, поправки принятые в 2003 году, предписывают проводить **избрание совета директоров кумулятивным голосованием** независимо от числа акционеров. Ранее данное положение было ограничено компаниями с 1000 акционеров. Это означает, что теперь у миноритарных акционеров больше возможностей быть услышанными.

Поправки в Закон «Об акционерных обществах» 2002 года, а также Трудовой кодекс, теперь позволяют **акционерам в любое время прекращать полномочия управляющего руководства и совета директоров**, тем самым значительно укрепляя их контрольные возможности.

Однако, некоторые из поправок в новый закон фактически ограничивают права акционеров. В случае нарушения прав акционера поправки предоставляют акционеру возможность обратиться в суд не позднее 6 месяцев со дня, когда акционеру стало известно о решении, принятом общим собранием акционеров. В соответствии с прежним законодательством акционеры имели (опосредовано) трехгодичный срок

давности, предусмотренный Гражданским кодексом.

Касательно **раскрытия информации**, на протяжении ряда лет были разработаны нормы, которыми предусмотрено раскрытие в различных контекстах таких документов, как учетная документация, протоколы общих собраний акционеров, протоколы заседаний совета директоров и внутренних аудиторов, а также отчеты независимых оценщиков и списки аффилированных компаний. Эти требования были отражены также и в Законе «Об акционерных обществах»,¹¹ в котором также содержатся положения об обязательном раскрытии сведений о компании и сведений об аффилированных с компанией лицах.¹² ФСФР отвечает за контроль и обеспечение соблюдения правил раскрытия информации. В 1999 году Федеральный закон «О защите инвесторов» предоставлял существовавшей тогда ФКЦБ полномочия штрафовать акционерные общества и их управляющих за нарушение правил по раскрытию информации.

Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»¹³ и многочисленные постановления Министерства финансов и ФСФР требуют дополнительного раскрытия информации о компаниях, чьи акции обращаются на открытом рынке, и о ценных бумагах, которые они выпускают. В Федеральном законе «О рынке ценных бумаг» говорится, что эмиссии должны быть зарегистрированы в ФСФР (или в ЦБР – для банков). Требования в отношении проспекта эмиссии включают предоставление финансовой отчетности эмитента, сведений о его деятельности и менеджерах, описание эмиссии, цель инвестиций, а также перечень бирж, на которых будут обращаться выпускаемые бумаги. В числе новых требований, предусмотренных принятыми в 2002 году поправками в Закон «О рынке ценных бумаг», более широкие требования по раскрытию информации для закрытой подписки, а также более детальные требования в отношении проспекта эмиссии, в том числе обязанность предоставлять заинтересованным сторонам неограниченный доступ к информации, включенной в проспект эмиссии. Еще одна новая поправка требует от эмитентов предоставлять финансовую отчетность за пять предшествующих лет, а не за три года.

Закон с поправками также вводит понятие **финансового консультанта**.¹⁴ Для открытого размещения и обращения ценных бумаг эмитенты должны нанимать финансовых консультантов, которые затем обязаны подписать проспект эмиссии и несут ответственность за точность сведений в этом проспекте эмиссии. Финансовыми консультантами могут быть брокеры или дилеры на рынке ценных бумаг, лицензированные ФСФР. Они не должны быть аффилированы с компанией-эмитентом и должны соблюдать правила ФСФР в отношении конфликта интересов и использования сведений, полученных в результате своей деятельности в качестве финансового консультанта. Подробно со списком требований к финансовым консультантам можно ознакомиться в постановлении ФКЦБ № 03-30 «О стандартах эмиссии ценных бумаг и регистрации проспекта эмиссии ценных бумаг» от 18 июня 2003 г.

Закон «Об акционерных обществах» принят в 2001 году и вступил в силу 1 января 2002 года, за исключением двух положений, касающихся общих собраний акционеров, которые вступили в силу 9 августа 2001 г. Несмотря на то, что новый закон действительно укрепляет правовую защиту прав акционеров, звучала критика «размывания» первоначальных положений, которые предлагались в законопроекте в период между его первым чтением в апреле 1999 года и окончательным принятием. Дальнейшие поправки в Закон «Об акционерных обществах» были приняты 31 октября 2002 г. и вступили в силу с 1 января 2003 г.

Поправки в Закон «Об акционерных обществах» теперь предусматривают более существенную защиту прав акционеров при распределении выпущенных ценных бумаг. Все акционеры компании имеют преимущественное право приобретать дополнительные акции и выпущенные ценные бумаги, конвертируемые в акции, которые распределяются по открытой подписке. Акционеры компании, проголосовавшие против или не принимавшие участия в голосовании по распределению по закрытой подписке ценных бумаг, по-прежнему обладают преимущественным правом на приобретение акций и ценных бумаг, конвертируемых в акции.¹⁵

3.4. Реформа регулирования

Ключевая задача программы дебиюрократизации – уменьшение вмешательства государства в экономическую деятельность благодаря смещению роли государства от прямого контроля за активами и рынками в сторону большего использования законов и норм.

Закон «О защите юридических лиц и частных предпринимателей в процессе осуществления государственного контроля (надзора)» был принят в 2001 году с целью снижения числа проверок, которым подвергаются предприятия. В нем определены процедуры проведения государственных проверок и установлены обязанности государственных ведомств, проводящих проверки. Законом предусмотрены процедуры внеплановых проверок, но не ограничивается их частота. В нем также установлена длительность проверки, которая не может превышать одного месяца или, в особых случаях, двух месяцев.

Закон «О лицензировании некоторых видов деятельности» вступил в силу в феврале 2002 г. В нем строго ограничено число видов деятельности, подлежащих лицензированию, и снижена плата за получение лицензии до 1000 рублей, плюс 300 рублей за заявление, установлено, что срок лицензии должен быть не менее пяти лет.

Закон «О государственной регистрации юридических лиц» (июль 2002 г.) ограничивает плату за регистрацию 2000 рублями, а срок на удовлетворения или отказ в удовлетворении заявления о регистрации – не более, чем одним месяцем со дня подачи заявления. Законом также поставлена цель создания единого органа для завершения процесса регистрации. В соответствии с Законом «Об иностранных инвестициях в РФ» регистрация должна быть проведена в «органах юстиции», однако Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции предлагает лишь общие рекомендации в отношении того, какие виды предприятий должны быть зарегистрированы, а процесс регистрации в основном осуществляется региональными органами.

Новый закон «О техническом регулировании», введенный в действие в декабре 2002 года, предусматривает семилетний период перехода к совершенно новым процедурам стандартизации и сертификации, а также предусматривает принятие ряда новых отраслевых подзаконных актов для завершения перехода. Важной инновацией стало то, что Статья 9 этого закона предусматривает общественные консультации через публикацию, в том числе и в электронной форме, таким образом все заинтересованные стороны должны получить доступ к проекту технических норм регулирования, а также возможность представить свои замечания до окончательного согласования и принятия новых норм регулирования.

Регулярный анализ административных барьеров на пути хозяйственного развития в России проводится российским Центром экономических и финансовых исследований и разработок (CEFIR).¹⁶ Результаты последнего обследования говорят о некотором улучшении, так, в течение 2002 года число проверок существенно сократилось. Однако «незаконные» требования к лицензированию по-прежнему отмечаются, а в некоторых регионах (Приморский край, Самарская и Московская области, а также Санкт-Петербург) количество проверок фактически увеличилось.

Положительным стало то, что второй раунд обследования предприятий содержит свидетельства улучшения оценки делового климата в общем, хотя 44 процента обследованного населения все же сообщали о серьезных проблемах с регистрацией предприятия, выдачей лицензий и разрешений, ценовым контролем, сертификацией или требованиями к документации. В целом, административное бремя для предпринимательского сектора в

отношении требуемой отчетности и числа государственных органов, осуществляющих тот или иной контроль, часто дублирующих друг друга, существенно не уменьшилось. Устранение ненужных барьеров на федеральном уровне не завершено, не было и всеобъемлющей реализации реформы по де бюрократизации на региональном уровне.

Значительным шагом по реформированию в 2002 году стало *принятие новой редакции закона о банкротстве*, устранившей недостатки старого закона, который стал средством мошеннического перевода активов и хищнических захватов, а не инструментом упорядоченной реструктуризации убыточных предприятий. Прежний уклон в пользу кредиторов, который открывал возможность для злоупотреблений, был устранен за счет усложнения начала процедуры банкротства и предоставляя должнику больше возможностей по урегулированию или реструктуризации просроченных обязательств. Новый закон также понизил статус арбитражных управляющих, которые ранее не подлежали адекватному контролю, передав функции их регулирования саморегулируемым организациям, которые, в свою очередь, регулируются Федеральной службой по банкротству.

Среди прочих улучшений, осуществленных благодаря новому закону и отражающих рекомендации исследования 2001 года, отмена преимущественного права требования государства в очереди кредиторов, а также усиление прав обеспеченных кредиторов, благодаря чему очередность различных категорий требований кредиторов была приведена в соответствие с международной практикой.

Наконец, закон был расширен и распространен на другие области экономики, например, сельское хозяйство, оборонный комплекс, градообразующие предприятия, деятельность на рынке ценных бумаг и страхование, которые были исключены из действия прежнего закона. Несмотря на все эти значительные улучшения, по-прежнему остаются возможности злоупотребления решениями судов в корпоративных конфликтах. Предлагая большее использование оздоровления в противовес ликвидации, новая редакция Закона «О банкротстве» неблагоразумно передает слишком много полномочий в этой области судам, а не временным администраторам, несмотря на незавидную репутацию судов в том, что касается их компетентности и способности противостоять давлению местных и региональных властей.

Призывая повышать защиту имущественных прав, исследование также рекомендовало укреплять *правоприменение* за счет усиления независимости судебной власти и создания более эффективных механизмов правового принуждения. Этой задаче в реформировании была посвящена коренная перестройка судебных органов, которая завершилась в 2002 г. и включала в себя законы и поправки в законодательство, относящиеся к судебным процедурам, статусу судей и статусу адвокатов. Предусматривалось также существенное повышение зарплаты судей и укрепление судебной инфраструктуры.

В том же пакете принятием Арбитражно-процессуального кодекса РФ в сентябре 2002 года и Уголовно-процессуального кодекса РФ в феврале 2003 года были реализованы важные и неотложные для инвесторов положения. Оба кодекса, наконец, отнесли все споры, касающиеся корпоративных отношений, к юрисдикции одного органа, арбитражных судов, с целью прекратить возможное ранее злоупотребление физическими лицами (акционерами) права возбуждать иски по коммерческим спорам в судах общей юрисдикции. Компаниям ранее было сложно защитить себя от необоснованных исков в параллельной судебной системе, которые возбуждались, чтобы воспрепятствовать или задержать отправлению правосудия. Процессуальный кодекс для арбитражных судов призван содействовать мировому соглашению по спорам, в том числе и во внесудебном порядке. И, наконец, еще одной воспринятой рекомендацией, относящейся в исследовании 2001 года к судебной власти, было

перенаправление ответственности арбитражных судов за признание и обеспечение исполнения международных арбитражных решений.

Однако, дело с судебным признанием и исполнением иностранных арбитражных решений остается, в лучшем случае, проблематичным, а российские судьи, для того чтобы отказать в признании и исполнении, часто ссылаются на исключение на основании публичного порядка Нью-Йоркской конвенции. Обеспокоенность вызывает также существенно расширенный в новом Арбитражно-процессуальном кодексе перечень предметов разбирательства, находящихся в исключительной компетенции арбитражных судов и, по всей видимости, оказывающихся таким образом не подлежащими третейскому разбирательству.

Эти последние законодательные поправки являются реальным подспорьем инвесторам, однако их применение и исполнение не обеспечены полностью. Судебная власть и ее механизмы принудительного исполнения остаются слабыми и страдают от нехватки ресурсов, некомпетентности, фаворитизма и коррупции, о чем говорилось в исследовании 2001 года. Чтобы иностранные инвесторы почувствовали уверенность в том, что их права будут защищены, компетентность, независимость и неподкупность судей и сотрудников правоохранительных органов должны быть еще более укреплены. Даже если теперь некоторые наиболее распространенные злоупотребления четко определены как незаконные, либо их стало сложнее совершать, законодательство *ex post* не в состоянии предусмотреть и закрыть лазейки для других форм нарушений, которые не стали еще обычными. Для этого требуется одновременно эффективная система администрирования и исполнения положений закона, а также уважение хозяйствующими субъектами закона и основных гарантий, которые закон призван предоставить.

Вопрос **административной реформы** оказывается особо актуальным в текущих экономических условиях в России, и последние два года идет работа по осуществлению крупной программы реформирования как функций, так и полномочий государственных ведомств и муниципальных органов самоуправления.¹⁷ Институционально-ресурсные ограничения и малая эффективность, в условиях которых работает правительство страны из-за наличия противоречивых и дублирующих структур при неясной ответственности, не позволяют отставать и реализовывать эффективные меры политики, способствующие экономическому росту.¹⁸ Для инвесторов непосредственно самая отрицательная сторона условий хозяйствования в России лежит в чрезмерно усложненной административной системе, которая появилась в результате слияния постоянно растущей массы новых, современных законов и норм регулирования с остатками советских административных процедур. Помимо этого, сочетание недостаточной квалифицированности и низкой зарплаты должностных лиц на всех уровнях органов государственной власти, созданных для администрирования этой системы законодательных актов и постановлений, порождает коррупцию и вымогательство в масштабах, поражающих потенциальных участников российских рынков. Административные барьеры и прямые «коррупционные налоги», взимаемые чиновниками, отвечающими за лицензирование, проверки и иные виды санкционирования, резко снижают предпринимательскую активность, особенно на уровне малых и средних предприятий, где средства защиты из-за дороговизны могут оказаться просто недоступными. В исследовании 2001 года говорились, что иностранные инвесторы часто оказываются объектом вымогательства, чаще всего на уровне субфедеральных органов управления, из-за произвола системы дополнительных требований к лицензированию и сертификации продукции.

Российским властям хорошо известно об этих недостатках, и последние реформы, призванные снизить административные барьеры и возможности для вымогательства, следует считать чрезвычайно важными шагами в процессе избавления деловой среды от одного из ее

наиболее отрицательных качеств. Программа федерального правительства по деbüroкратизации была начата в 2001 году. Основная цель этой реформы – резко сократить огромное число регистрационных, лицензионных и инспекторских требований. Принятие нового законодательства в отношении этих процедур, а также процедур сертификации, приветствуется как иностранными, так и отечественными инвесторами. В течение 2001 и 2002 годов принято уже три новых закона, а четвертый, по сертификации, вступил в силу с 1 июля 2003 г. Однако, и об этом говорится ниже, достижение значительных успехов в этой области административной реформы на всех уровнях государственной власти остается одной из самых неотложных задач, стоящих перед российскими властями, в интересах обеспечения устойчивого экономического роста.

В связи с административными барьерами, стоящими перед инвесторами, исследованием 2001 года отмечалось, что эти препятствия инвестиционной деятельности чаще всего встречаются на уровне субфедеральных органов государственного управления, нередко в прямом противоречии с положениями федерального законодательства. Имеются многочисленные свидетельства того, как местные или региональные органы власти вводили непредусмотренные требования к получению лицензий и разрешений, либо взимали лицензионную плату сверх законно разрешенной. Региональные процедуры лицензирования могут отличаться от федеральных требований и/или благоприятствовать местным предпринимателям в ущерб внешним инвесторам.¹⁹ И наоборот, предоставлению федеральных лицензий нередко препятствуют существующие споры между федеральными властями и тем или иным регионом – известны конкретные примеры, когда компании получали лицензии на пользование недрами в одном из регионов, а затем лицензии отзывались, чтобы «наказать» регион за занятую им позицию против федеральных властей (выдача лицензии на недропользование требует утверждения федеральными и региональными органами власти). Такого рода произвол посылает мощный негативный сигнал потенциальным иностранным инвесторам. Более того, его сложно оспорить, так как условия предоставления или отказа в предоставлении лицензии нередко оказываются недостаточно прозрачными.

В числе рекомендаций исследования 2001 года была **гармонизация различий в законодательстве и противоречий в нормативных положениях федеральных, региональных и местных ведомств**; одновременно необходимо поощрять разработку специальных региональных программ для привлечения инвестиций. По первому пункту был достигнут значительный прогресс. В течение двух прошедших лет центральные органы власти занимались кампанией по утверждению и укреплению своих полномочий и усилению основ единого экономического и правового пространства по всей Российской Федерации. Важным краеугольным камнем этой кампании являются меры, предпринятые правительством Путина летом 2000, о которых упоминалось и в исследовании 2001 года, а именно реструктуризация Совета Федерации (верхней палаты Федерального собрания) - отмена прямого представительства региональных губернаторов, а также переназначение представителей президента в регионах в семь крупных надрегиональных округов.²⁰ Этим новым представителям президента было поручено осуществлять общую координацию отношений федерации с 89 субъектами и обеспечивать последовательное исполнение мер политики центральных органов власти, особо было поручено начать с отмены актов исполнительных органов власти регионов, которые противоречили Конституции, федеральному законодательству и международным обязательствам федерации, либо нарушали права и свободы граждан. Последняя задача осуществлялась довольно успешно и была практически выполнена²¹, большинство из координирующих функций представителей президента могут быть развиты дополнительно и должны сыграть особо важную роль при гармонизации торговой и инвестиционной политики в соответствии с общенациональными задачами. Их можно было бы успешно расширить, чтобы справиться с проблемой преобладания

неформальных договоренностей на региональном уровне, которые подчас имеют обратный эффект усилиям по обеспечению стандартообразующего регулирования на общенациональном уровне.

Первоначально, *приватизационная политика* в Российской Федерации была направлена на предоставление в приватизационном процессе некоторым категориям потенциальных отечественных акционеров – работникам, руководителям предприятий и некоторым российским банкам и финансовым группам – явное предпочтение, а иностранные инвесторы были фактически исключены из большинства крупных сделок по приватизации. Впрочем, последнее время государство перешло на систему аукционов и конкурсных торгов, в которых все участники, предположительно, имеют равные возможности приобрести активы, выставленные на продажу. В исследовании 2001 года отмечалось, что хотя в российском законодательстве теперь закреплен свободный доступ и равный с отечественными инвесторами режим для иностранных инвесторов, тем не менее отмечались примеры дискриминационного или несправедливого отношения к иностранным инвесторам в процессе осуществления приватизационного проекта. Неразрешенный статус некоторых неоднозначных приватизаций, время от времени вызывающий к жизни призрак ренационализации, продолжает сдерживать активность иностранных инвесторов. Для создания инвестиционной базы они прибегают, в основном, к совместным предприятиям, прямому выкупу у руководства предприятий или скупке акций на фондовом рынке. В исследовании правительству рекомендовалось сделать четкое заявление о своей стратегии, включая долгосрочные намерения в отношении иностранного участия в естественных монополиях, а также в нефтяной, энергетической и авиационно-космической отраслях. Рекомендовалось также повысить качество управления собственностью, остающейся в собственности государства, в интересах борьбы с нередкими должностными преступлениями.

С 2001 года политика в отношении государственной собственности развивается в сторону большего использования возобновляемых источников доходов вместо разовых продаж, определяемых потребностями бюджета. Это, в свою очередь, позволяет в приватизационной политике возобладать стратегическим соображениям, а также повышает заинтересованность в разумном управлении государственной собственностью.

Новый закон о приватизации, который вступил в силу в июле 2002 года, направлен на разрешение извечных споров между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти по вопросам распоряжения государственной собственностью. Новый закон возлагает на президента ответственность за определение списка стратегических предприятий и категорий государственных активов, не подлежащих приватизации. Ответственность за приватизацию крупных естественных монополий, например, «Газпрома», РАО ЕЭС и железных дорог, была передана Совету Федерации, так как требовала принятия отдельных законов, а юрисдикция в отношении всей остальной федеральной собственности передана правительству. Политика приватизации муниципальной и региональной собственности была оставлена за соответствующими уровнями субфедеральных властей. Новый закон также предусматривает несколько новых способов приватизации, призванных помочь государству сократить затраты и ликвидировать неликвидные активы.

Однако в новом законе не был предложен всеобъемлющий стратегический взгляд на то, как должен проходить процесс приватизации; не решается и проблема недостатка прозрачности и равноправия при осуществлении приватизационных конкурсов, которые обычно заканчиваются заранее предрешенным результатом. Иностранные участники торгов жалуются на полупрозрачность процесса отбора участников, а также на то, что приватизационные требования часто формируются таким образом, чтобы на практике отдать предпочтение

определенным участникам. И хотя новым законом запрещено снятие с торгов участников, не предоставивших конкретный актив в зачет покупной суммы (так как теперь вместо требований в натуре теперь учитываются денежные взносы), проблемы дискриминации, как становится известно, остаются.

Даже если иностранный инвестор выигрывает конкурс, существует немалый риск того, что приватизация будет оспорена. Из-за непоследовательности и противоречий в действующем законодательстве о приватизации, практически нет сомнения в том, что любая приватизация будет проведена с тем или иным нарушением. В результате каждая приватизация, в теории, может быть оспорена. Наиболее привлекательной целью для такого оспаривания оказываются широко освещаемые приватизации, в которых верх берет иностранное лицо (либо лицо с иностранным участием), а не отечественные структуры с хорошими связями.

После длительного периода переработки законопроектов и достижения компромисса между интересами нескольких министерств и представителей перевозчиков и торговых организаций 1 января 2004 года вступил в силу **новый Таможенный кодекс**. Новый кодекс предусматривает значительно упрощенные процедуры таможенной очистки, которые позволяют ускорить обработку грузов, сократить затраты на хранение и транспортировку, а также положительно сказываются на финансовых показателях инвестиционных проектов. Помимо соответствия общепринятым международным нормам и практике, кодекс закладывает прочную правовую основу для качественного улучшения в российском таможенном администрировании, сместив акцент с приоритетности фискальной функции на содействие внешней торговле.

В кодексе рассматриваются и проблемные области, подмеченные иностранными инвесторами, а именно, разнородность применения таможенных правил в регионах, когда потенциальные импортеры вынуждены получать разъяснения на каждом этапе, чтобы избежать нарушения правил. Во многих субъектах федерации региональные и местные органы власти оказывают существенное влияние на классификацию товаров, подлежащих импортным пошлинам, и пользуются этой властью в ущерб иностранным инвесторам. Хотя полномочия по таможенному регулированию в целом принадлежат федеральному правительству, региональные органы власти отвечают за классификацию товаров, определение их стоимости и страны происхождения, что дает им достаточно самостоятельности для злоупотреблений.

В 2002 году после проведенного в июне 2000 года обследования Россия была исключена из «черного списка» Специальной группы по разработке мер противодействия отмыванию денег (ФАТФ), в признание серьезности предпринимаемых мер борьбы с такими финансовыми преступлениями, как отмывание денег. Российская Федерация теперь полноправный член ФАТФ, а также специального комитета экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег в Совете Европы.

3.5. Земельная реформа

Новый Земельный кодекс РФ был принят 31 октября 2001 г.²² Земельный кодекс стал важной реформой, так как устанавливает в соответствии с законом и предусмотренными санкциями собственность на землю, предоставляя и отечественным и иностранным инвесторам новые права и возможности. Общие положения Земельного кодекса действуют, в основном, в отношении городских районов, а процедуры, определяющие обращение сельскохозяйственных земель, регулируются отдельным законом, принятым в середине 2002 года (см. врезку 3.5). Земельный кодекс наделяет российское государство, муниципальные образования, частных лиц

и юридических лиц полными правами земельной собственности. Хотя закон предусматривает, что право на вечное или бессрочное пользование землей²³ предоставляется только государственным и муниципальным предприятиям и органам власти, физические и юридические лица могут пользоваться всеми остальными формами прав на землю, предусмотренными законом, включая бесплатное пользование на определенный период времени, аренда и пожизненное владение с правом наследования.

Положения Земельного кодекса определяют права на землю частных лиц, юридических лиц, а также городских органов власти, наделяя их, а также российское государство, полными правами собственности на землю. Вечное или бессрочное пользование землей может быть предоставлено только государству, муниципальным органам и муниципальным институтам, федеральным унитарным предприятиям и местным органам власти. Все прочие юридические лица, которые ранее имели право на вечное или бессрочное пользование землей, получили возможность до 1 января 2004 года изменить и перерегистрировать свой статус на статус собственника или арендатора. Этот срок был позднее продлен до 1 января 2006 года поправкой, принятой в декабре 2003 г. Среди иных форм земельных прав, предусмотренных законом, бесплатное срочное пользование, аренда и пожизненное наследуемое владение. Положения Земельного кодекса гласят, что частные физические лица могут сохранять и передавать имеющиеся у них в настоящее время права пожизненного наследуемого владения и вечного пользования, однако вновь такие права создаваться не будут. Земельный кодекс также требует, чтобы прочие действующие права на земельные участки, которые не предусмотрены новым Земельным кодексом, были перерегистрированы в соответствии с предусмотренными категориями.

Собственники существующих строений и сооружений, которые расположены на земле, принадлежащей на правах собственности третьей стороне, получают в соответствии с Земельным кодексом преимущественное право на приобретение или аренду земельного участка под их зданиями. Земельным кодексом предлагается формула расчета цены, по которой собственники существующих зданий или сооружений могут выкупить землю, на которой стоит их здание. Формула учитывает размер участка, ставку земельного налога, назначение зданий и земли, а также использует два коэффициента. Получаемая в результате применения формулы цена обычно оказывается довольно привлекательной и должна служить для владельцев зданий стимулом для широкого создания частной собственности на землю. В случае приватизации зданий и строений государственными или муниципальными органами закон требует, чтобы эти строения приватизировались вместе с землей под ними.

Новый Земельный кодекс также выработал две различные процедуры выделения земли под строительство. В городских районах право на приобретение или аренду земли предоставляется на основе открытого конкурса, организуемого государственными или муниципальными органами. В сельских районах инвесторы, желающие приобрести или получить в аренду землю для строительства промышленных мощностей, должны (1) обратиться за предоставлением прав на землю в государственный или муниципальный орган власти, а также (2) дать согласие на тщательную проверку экологических, санитарных, архитектурных и иных положений.

Хотя законодательные основы приватизации городских земель таким образом уже заложены, пока прошло лишь несколько конкурсов. Одним из препятствий развитию здорового рынка недвижимости в России является отсутствие единой системы регистрации. В России существует множество реестров земельных участков, технической инвентаризации зданий, построек и сооружений. Процедуры по учету и определению различных видов недвижимости фрагментированы.²⁴ Отсутствует единый реестр прав на недвижимость, что существенно

осложняет работу как «первичного рынка», т.е. приватизацию земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, так и «вторичного рынка» - коммерческий оборот недвижимости, уже находящейся в частной собственности.

Врезка 3.4. Унификация федеральной и региональной политики в области приобретения недвижимости

В марте 2004 года ОЭСР совместно с Северо-западным реалторским агентством инвестиций (Санкт-Петербург) провела обследование степени унификации федеральной и региональной политики в Северо-Западной России. Опыт и мнения были собраны у различных респондентов при помощи анкеты, результаты были проанализированы на семинаре в Санкт-Петербурге, где среди участников были представители федеральных ведомств, а также органов власти Санкт-Петербурга, Калининградской области, Ленинградской области и Республики Карелия; представители местных консульств правительств ряда стран ОЭСР; представители торговых палат Северо-запада России; представители российских предприятий, а также ученые, специализирующиеся в соответствующих областях знаний.

Итоги обследования (обобщенные в Приложении 4) говорят о том, что несмотря на существенные прогресс, проблемы отсутствия согласованности между политикой федерального правительства и политикой, реализуемой на региональном уровне и ниже, по-прежнему существуют.

Для иностранных инвесторов целых рядом респондентов отмечена такая серьезная проблема как приобретение недвижимости для хозяйственных целей. Респонденты указывали на то, что приобрести землю на вторичном рынке, например, Петербурга проще, чем купить или получить в аренду землю, принадлежащую государству, но при этом земля по большей части является собственностью государства (87 процентов городских земель Петербурга на начало 2004 года принадлежало государству). Кроме того, на небольшом вторичном рынке сложно найти свободный участок.

Процедуры получения земли непоследовательны и громоздки.

Процедура выделения земельных участков регулируется Земельным кодексом, Градостроительным кодексом, а также региональным и муниципальным законодательством, и поэтому отличается в каждом регионе и даже в каждом муниципалитетном образовании одного и того же района. Процедуры выделения земли также различаются в зависимости от будущего использования этой земли. Тем не менее, есть некоторые общие черты.

Необходимо получить разрешение почти в 25 территориальных органах (в зависимости от таких факторов как местоположение и категория земли), включая такие комитеты, как земельный, по архитектуре и градостроительству, а также в Министерстве природных ресурсов, Министерстве по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, а также в Государственной санитарно-эпидемиологической инспекции.

В некоторых регионах заявители должны обращаться во все эти службы непосредственно, в других достаточно просто подать заявление, а решение о предоставлении или отказе в выделении земли принимается без их участия. Следующий этап процедуры – составление земельного участка, включая съемку земли и внесение участка в земельный кадастр. Эти услуги предоставляются разными службами.

Прежде, чем можно будет начинать проектные работы, необходимо получить так называемое техническое согласование для подсоединения к коммунальным сетям. Все техническое согласование должно быть проведено соответствующей организацией поставщика. Окончательное решение и подписание договора между собственником земли и инвестором проходит только после утверждения проектной документации.

Описанная выше процедура действует в отношении приобретения земельных участков под строительство, когда уже получено предварительное согласие на местоположение предполагаемого здания. Земельные участки под строительство без предварительного утверждения размещения здания могут быть приобретены только в рамках конкурсных торгов или на аукционе. В последнем случае за все подготовительные процедуры отвечают местные органы власти. Протокол результатов торгов (аукциона) является достаточным основанием для заключения договора купли-продажи, а также регистрации права собственности приобретателя на земельный участок.

Собственники зданий пользуются исключительным правом приобретения земельных участков, на которых расположены их здания. Приватизация осуществляется на основе обращения собственника здания. К заявлению должна прилагаться «кадастровая карта» (план земельного реестра) земельного

участка. Если кадастровой карты нет, владелец земельного участка должен обратиться в уполномоченный муниципальный орган с заявлением о выдаче такой карты. Уполномоченный орган обязан подготовить кадастровую карту в течение одного месяца и установить границы земельного участка на основе прежней кадастровой карты с данными о местоположении земельного участка и строительной документации.

После предоставления заявителем всех требуемых документов администрация должна в течение двух недель принять решение о передаче права собственности на земельный участок. В случае положительного решения уполномоченный орган готовит проект договора купли-продажи.

Сельскохозяйственная земля регулируется законом, принятым в 2002 г.; основные его положения перечислены во врезке 3.5.

Врезка 3.5. Права на сельскохозяйственные земли

Земельным кодексом предусмотрено, что процедуры, относящиеся к обращению и обороту сельскохозяйственных земель, будут выработаны последующим законом. Принятие в середине 2002 года закона «Об обращении земель сельскохозяйственного назначения»²⁵ стало важным шагом в реформировании земельного законодательства правительством. В этом законе установлены процедуры владения, пользования и распоряжения землями, предназначенными для сельскохозяйственных целей, а также условия вывода таких земель из государственной и муниципальной собственности, и возвращения их в государственную или муниципальную собственность. Согласно Федеральной службе земельного кадастра РФ, в 2002 году в Российской Федерации всего для сельскохозяйственных целей было предназначено 427,8 миллиона гектаров земли, из которых около 70 процентов находится в государственной собственности и предоставлено в аренду юридическим лицам или частным физическим лицам. Новый закон повлияет на большую часть всего этого пространства.

Не вся сельскохозяйственная земля подпадает под действие данного закона. За рамками закона «Об обращении земель сельскохозяйственного назначения» находятся земельные участки под строительство домов, небольших садовых или дачных участков, некоторые участки сельскохозяйственных земель под зданиями, постройками или сооружениями, а также городские земли, отделенные для сельскохозяйственного использования: эти категории земли регулируются Земельным кодексом.

Некоторые положения закона, которые относятся к правам на землю, сходны с положениями Земельного кодекса. Например, физические и юридические лица (кроме федеральных и муниципальных лиц), обладающие постоянными земельными правами (вечное или бессрочное пользование землей), могут трансформировать эти права в право аренды или собственности в соответствии с Земельным кодексом. Продажа участка сельскохозяйственной земли осуществляется посредством конкурса, описанного в Статье 38 Земельного кодекса. Законом также предусмотрено, что в случае если на участок сельскохозяйственной земли претендуют два или более потенциальных арендатора, данный участок должен быть предоставлен через аукцион.

Закон предусматривает, что местные органы власти могут устанавливать предел максимального объема земли, которая может принадлежать одному собственнику (или связанным юридическим и физическим), однако фактический предел не может быть менее 10 процентов всей сельскохозяйственной земли в конкретной административной единице. Никаких пределов объема земли и количества земельных участков на одного арендатора не устанавливается.

Закон вносит дополнительную правовую ясность, указывая особо, что земля может быть использована в качестве залога под ссуду или аренду. Закон также позволяет закладывать права собственности на сельскохозяйственные земли при ипотеке прав недвижимости. Владелец долевой собственности также имеет право по закону передавать или закладывать свою долю собственности, передавать эту долю в уставной капитал компании, или передавать доверительному собственнику как часть долевой собственности.

Иностранные граждане, иностранные юридические лица, а также лица без гражданства по закону не имеют права владеть сельскохозяйственной землей. Это ограничение также распространяется на российские юридические лица с преобладающим иностранным капиталом. Нерезиденты и иностранные юридические лица могут владеть сельскохозяйственными землями в аренде на период до 49 лет. Считается, что это положение распространяется на всех арендаторов.

Хотя данный закон оценивается как положительное достижение реформы, заложившее правовые основы для передачи земли и говорящее о поддержке правительства развития частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, он не решил всех противоречий и не уточнил процедуры передачи земли. Так, например, закон 1998 года «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)» налагает запрет на заклад земли, используемой сельскохозяйственными организациями, фермерскими предприятиями и частными фермерами, причем эта земля может находиться как в государственной или муниципальной собственности, так и в собственности частных физических или юридических лиц.²⁶ Требуют уточнения и положения, касающиеся передачи земельных долей, которые образовались в результате реструктуризации колхозов и совхозов в начале 90-х гг. и составляют почти две трети всех сельскохозяйственных угодий в России.

Примечания

- 1 В этой области последнее время наметились подвижки, так как налоговая служба теперь стала нести ответственность и по судебным издержкам налогоплательщика в случае, если судебный иск против налоговой службы будет присужден налогоплательщику.
2. Российская торговая система
- 3 Президент Путин 10 марта 2004 года объявил о создании новой Федеральной службы финансовых рынков (ФСФР), которая возьмет на себя все функции бывшей Федеральной комиссии по рынкам ценных бумаг (ФКЦБ), а также будет осуществлять контроль за размещением активов негосударственных пенсионных фондов и регулированием товарно-сырьевых рынков в России.
- 4 Статья 28, п. 2.
5. Статья 28, п. 6.
- 6 Статья 25, п. 2.
- 7 Статья 32, п. 4.
- 8 Статья 19, п. 3.
- 9 Статьи 52 и 53.
- 10 Статья 44.
- 11 См., например, Статью 89, п. 1, и Статью 91.
- 12 См., например, Статьи 92 и 93.
- 13 Федеральный закон № 39-ФЗ, “О рынке ценных бумаг” (22 апреля 1996 г.), с поправками в соответствии с Федеральным законом № 195-ФЗ (28 декабря 2002 г.).
- 14 Финансовые консультанты должны быть брокерами или дилерами на рынке ценных бумаг, лицензированными ФСФР. Согласно ФСФР, в начале 2004 года в России было десять лицензированных финансовых консультантов.
- 15 Статья 40 Федерального закон № 208-ФЗ (26 декабря 1995 г.) «О введении поправок в Закон «Об акционерных обществах»», с поправками в соответствии с Федеральными законами № 120-ФЗ (7 августа 2001 г.) и № 134-ФЗ (31 октября 2002 г.).
- 16 См. результаты двух раундов «Мониторинга административных барьеров на пути развития малого развития в России» на сайте организации www.cefir.ru. Последний доклад был опубликован в ноябре 2003 г.
- 17 Президентский указ с изложением основных задач реформы государственной службы на 2003 – 2005 гг. был издан в ноябре 2002 г. Работа уже ведется по ряду приоритетных областей, включая разработку проекта нового закона о государственной службе, призванного упорядочить разделение труда внутри министерств и федеральных служб, а также между ними, подготовить пилотные проекты в ряде регионов и выработать этические стандарты для госслужащих. К этой программе привлечено несколько специальных групп, работающих

параллельно: правительство отвечает непосредственно за упорядочение функций федеральных исполнительных ведомств; комиссия, возглавлявшаяся (до президентских выборов в марте 2004 г.) Д.Н. Козаком, при президентской администрации отвечает за разделение полномочий между федеральными органами, субъектами федерации и муниципальными органами; межведомственная комиссия под председательством премьер-министра отвечает за реформу государственной службы; наконец, вопросы дерегулирования поручены Министерству экономического развития и торговли. Ожидается, что весной 2004 г. эти реформы получат дальнейший политический импульс от нового состава правительства.

- 18 Эти вопросы стали предметом горизонтального обследования реформы регулирования в России, начатого в 2003 году в рамках Программы обзора реформы регулирования ОЭСР. Эта программа основана на междисциплинарных страновых исследованиях и использует механизм экспертной оценки ОЭСР. Обзор реформы регулирования в России следует общему подходу предшествующих обзоров стран ОЭСР, причем особое внимание уделяется активному участию российских органов власти в течение всего обследования. Задача обзора – помочь российскому правительству усовершенствовать основы нормативно-правового регулирования, способствуя тем самым выполнению важных задач политики, например, в области экономического роста конкуренции и инновации. В обзоре оценивается экономический контекст реформы, способность государства гарантировать качество регулирования, роль политики в области конкуренции и ее исполнение, а также вклад торговой политики в обеспечение открытости рынка. В российском обзоре будет предложена оценка нормативно-правовых основ регулирования в ряде секторов, будут проанализированы конкретные проблемы регулирования, стоящие перед российскими органами власти, в частности вопрос федерализма.
- 19 Так, например, московский городской перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, включает в себя деятельность, не требующую лицензирования по федеральному законодательству, а требования к документации и структура сбора, предусмотренные там Москвой, отличаются от требований федерального законодательства. См., например, Распоряжение московской мэрии № 242-РМ «О развитии системы лицензирования в г. Москве» от 18 марта 1998 г. (с поправками).
20. Президентский указ № 849 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах». В соответствии с данным указом созданы следующие округа и их столицы: Центральный федеральный округ (с Москвой в качестве столицы); Северо-западный федеральный округ (Санкт-Петербург); Южный федеральный округ (Ростов-на-Дону); Приволжский федеральный округ (Нижний Новгород); Уральский федеральный округ (Екатеринбург); Сибирский федеральный округ (Новосибирск) и Дальневосточный федеральный округ (Хабаровск).
- 21 Достигнут прогресс в устранении противоречий между федеральным и региональным законодательством. Как показывают оценки, в 2000 г., когда готовилось исследование 2001 года, примерно 30 процентов всех региональных законов и постановлений противоречили федеральному законодательству, причем большинство из них были приняты в таких сферах как регулирование государственных органов управления, конституционная система, финансовая и хозяйственная деятельность. С тех пор свыше 4000 действовавших субфедеральных норм регулирования были приведены в соответствие с федеральными законами. Министерство юстиции, через 86 своих территориальных управления, ведет реестр, которым в настоящее время охвачено 116000 законов и постановлений, действующих в субъектах федерации.
- 22 Земельный кодекс Российской Федерации, № 136-ФЗ, принят Государственной Думой 28 сентября 2001 года и утвержден Советом Федерации 10 октября 2001 г.

- 23 Права на вечное или бессрочное пользование предоставлялись прежде советским законом от 1921 г. Основная часть дарованных прав досталась деревням и городам, однако некоторые юридические лица также имели это право.
- 24 . См. врезку 3.1 с примерами по различным районам, обследованным в начале 2004 г.
- 25 Федеральный закон №.101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 10 июля 2002 г.
- 26 Федеральный закон № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)» от 16 июля 1998 г. (с поправками), Статья 63.

ГЛАВА 4. УСТРАНЕНИЕ ОСТАЮЩИХСЯ НЕДИСКРИМИНАЦИОННЫХ БАРЬЕРОВ ИНВЕСТИЦИЯМ

В достижениях, проанализированных выше в Главе 3, отражено впечатляющее число конкретных шагов по реформированию, подкрепленных крупным массивом новых или измененных законов. Достигнутые в результате улучшения в общей инвестиционной среде следует оценивать по следующим критериям:

- Существует ли достаточная, основанная на нормах правовая и регулятивная среда для инвестиций?
- Применяется ли она последовательно, в отношении всех, по всей территории Российской Федерации, или существуют противоречия и региональные отличия?
- Должным ли образом применяются и исполняются правила, или же они искажаются в результате коррумпированного поведения и вымогательства хозяйствующих субъектов?

4.1. Принудительное исполнение и единообразие в применении

В том, что касается законов, защищающих собственность и договорные права инвесторов, в правовой основе больше нет крупных пробелов. Процесс гармонизации и унификации инвестиционной политики и практики на различных уровнях государства продолжается. Правда, наиболее вопиющие противоречия в законодательстве устранены. Можно рассчитывать на положительный эффект от состязания регионов за привлечение иностранных инвестиций, а в среднесрочной перспективе этой задаче может способствовать упор на реализацию сравнительных преимуществ регионов как объектов инвестиций.

Но несмотря на многие последние улучшения, неопределенность, связанная с должным отправлением правосудия и обеспечением исполнения судебной системой, а также с коррупцией во всем секторе государственного управления, подрывает доверие к нормативно-правовым основам. В отсутствие доверия к непредвзятости и беспрепятственному исполнению действующих прав и норм регулирования, и предприятия и частные лица продолжают полагаться на неформальные связи, контакты и особые договоренности для того, чтобы добиться результатов, которые должны быть доступными и даже гарантированными при наличии формальной системы регулирования¹. Это означает, что отсутствуют должные гарантии прав частной собственности, контракты сложно проверить и обеспечить их исполнением, и большинство предприятий вынуждены платить взятки на разных уровнях, чтобы добиться исполнения исков, присужденных в ходе разрешения споров. Цитата из статьи, представленной недавно Российским Союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) и посвященной административной реформе, удачно характеризует текущую ситуацию, в которой оказались инвесторы, а также призывает к расширению диалога между бизнесом и государственной властью на различных уровнях.

“Отсутствие обратной связи с государством серьезно подрывает деловую активность в России и фактически становится реальным препятствием привлечению иностранных инвестиций в страну. <...> Коррупционное давление на малые и средние предприятия не только обременительно, но и разорительно. Малый бизнес не может выйти из тени не только из-за налогового бремени, но и также из-за административных барьеров и неофициальных поборов, уровень которых, как это ни парадоксально, выше для законного бизнеса, чем для теневых операций. Гражданин беззащитен перед административной машиной в целом и перед каждым конкретным чиновником. Иностранные компании теряются в нашем административном клубке, так как не знают, к кому обращаться, как добиться принятия желаемого решения, по каким правилам играть».²

С этим связана еще одна проблема: **как добиться достаточного единообразия между федеральными, региональными и местными нормами регулирования и их применения**, без того, чтобы стереть пользу от регионального разнообразия в привлечении инвестиций. Как федеративное государство, Россия явным образом заинтересована в разграничении полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти. Однако, на практике, наличие во многих регионах нескольких очень крупных и мощных предприятий может помешать региональным властям пользоваться своей автономией и поощрять иностранные инвестиции и конкуренцию, особенно если такие действия рассматриваются как вызов сильным отечественным компаниям в регионе. Регионы сильно отличаются между собой в степени поддержки ими прямых иностранных инвестиций. Некоторые регионы проводят политику относительно равного отношения к инвестициям, ограниченных субсидий местным предприятиям и ограниченного использования налоговых, лицензионных и иных регулятивных полномочий для поддержки местных предприятий; другие придерживаются прямо противоположного подхода и пользуются своей регулятивной властью, чтобы защищать местные интересы. В результате в подходах регионов могут быть существенные отличия, а также противоречия между центральным и региональным/местным уровнем государственной власти в процедурах, регулирующих обращение и предоставление разрешений, лицензий и иных санкций, как это видно на примерах во врезке 4.1.

Северо-западным инвестиционно-реалторским агентством в Петербурге в феврале 2004 года от имени ОЭСР было проведено обследование для выяснения условий для иностранных инвесторов в северо-западных регионах Российской Федерации. Вопросы были сформулированы исходя из тех препятствий, которые нашли отражение в докладе Консультативной службы по иностранным инвестициям Всемирного банка (FIAS), посвященном административным барьерам инвестициям в ряде субъектов Российской Федерации³ по состоянию на 2000 – 2001 гг. Целью обследования было уточнение степени преодоления конкретных препятствий, отмеченных FIAS в некоторых регионах. В таблице в Приложении 4 отмеченные FIAS препятствия показаны в первой колонке, а ответы по каждому из выбранных регионов (г. Петербург, Ленинградская, Новгородская и Калининградская области) в остальных четырех колонках. Как показывают ответы, хотя ситуация улучшилась с устранением некоторых из препятствий, все еще приходится преодолевать значительные административные барьеры. Интерпретировать результаты следует с осторожностью, так как в числе респондентов могли оказаться представители соответствующих административных органов.

4.2. Проблема коррупции

Искоренение коррупции помогло бы существенно улучшить инвестиционный климат. Для борьбы с коррупцией в виде незаконных платежей были разработаны некоторые законы и проекты нормативных актов, однако требуются дополнительные усилия, чтобы обеспечить надлежащее качество государственного управления и карать коррупцию. Российским властям следует добиваться принятия и исполнения таких законопроектов и нормативных актов, которые были бы направлены на значительное упрощение административного процесса, сужение поля для административного усмотрения и ограничение возможностей для вымогательства. Следует продолжить разработку законов, направленных на усиление бескоррупционности сектора государственного управления. Для выполнения ряда международных обязательств⁴ и обеспечения равноправных условий для ведения бизнеса России еще предстоит принять правила и нормы в соответствии с международными стандартами для криминализации дачи взяток отечественным и иностранным должностным лицам. Другая серьезная задача состоит в обеспечении эффективности расследования и правоприменения анти-коррупционных законов и норм регулирования. Широко распространенное мнение о высоком уровне коррупционности судебных и правоохранительных органов подрывает доверие и результаты от всех усилий по принуждению к исполнению. Российские власти также могли бы рассмотреть возможность поощрять действия частного сектора по введению мер борьбы с коррупцией, например, корпоративных кодексов этики и мер обеспечения законности, а также принять меры по защите лиц, заявляющих о случаях нарушений, добиваясь того, чтобы работники как государственного, так и частного сектора могли сообщать о возможных случаях подкупа без страха репрессий.

4.3. Корпоративное раскрытие информации

Раскрытие сведений о структуре собственности и контроля в компаниях

В исследовании 2001 года отмечалась неотложная необходимость ужесточать требования к раскрытию сведений о структуре собственности и контроля, а также установить четкие правила в отношении слияний и присоединений. Несмотря на успехи, отмеченные в Главе 3, это остается непростой задачей для властей. Поскольку российские компании часто прибегают к сложным схемам перекрестного владения, включая те из них, кто действует через одну или несколько фиктивных оффшорных компаний, структуры собственности и контроля далеки от прозрачных. Отсутствие прозрачности в структуре собственности не позволяет органам регулирования, надзорным органам, а также налоговым инспекторам обеспечить точное соблюдение регулирующих требований в соответствующих областях их компетенции. Это также мешает внешним акционерам и потенциальным инвесторам создать точную картину того, как осуществляется контроль, чтобы оценить собственное положение, а также заинтересованность в предоставлении конкретной компании финансирования.

Применение различных маскирующих уловок для скрытия конечного владельца не характерно только исключительно для России. Однако недостаток ясности в системе раскрытия сведений о структурах собственности и контроля в общей модели корпоративного управления, которая сложилась в России за последнее десятилетие, настолько широко распространен, что серьезно сказывается на многих недавно появившихся аспектах сдержек и противовесов, которые основаны на стандартах честного и равноправного отношения, а также прозрачности (антимонопольное законодательство, приватизационные и иные конкурсы, лицензирование участников финансового рынка, т.д.).

Последнее время предпринимались попытки усовершенствовать раскрытие сведений о структуре собственности, в частности с введением в начале 2002 года нового Кодекса корпоративного поведения. Тем не менее, высокий уровень концентрации собственности, закрытая, непрозрачная природа многих компаний, объединение функций управления и владения, практика карманного финансирования и кооптирования советов директоров – все это по-прежнему упрощает пренебрежение правами миноритарных акционеров в России.

В России существуют разнообразные схемы или механизмы злоупотребления, которыми пользуются открытые акционерные общества и их основные акционеры для сокрытия и запутывания истинной картины собственности. Это и схемы перекрестной собственности с участием финансовых институтов (практика, в особенности широко практикуемая крупными финансово-промышленными группами, хотя и не только ими), скупка акций через оффшорные компании, использование номинальных акционеров и заключение акционерных соглашений.

Среди мотивов сокрытия сведений о реальных владельцах может быть укрытие конкретных активов от судебного, политического и уголовного расследования, от опасности признания способа приобретения в ходе прошлых приватизационных сделок недействительным, от угрозы конфискации и перераспределения собственности. Различные структуры, призванные скрыть истинную структуру собственности, часто используются для оптимизации налогообложения, передачи активов, проведения инсайдерских сделок на биржах. Помимо этого, мотивом может также служить желание обойти правила в отношении сделок со связанными лицами, а также антимонопольных положений, упростить приобретение крупных пакетов акций или провести враждебное поглощение.

С 2000 года небольшое число ведущих российских компаний придерживаются международно-признанных стандартов раскрытия информации и прозрачности структуры активов, однако, это по-прежнему считается скорее исключением, чем правилом. Такие усилия часто предпринимались перед организацией крупного размещения акций или облигаций на международных рынках, чтобы успокоить потенциальных инвесторов и повысить привлекательность компании. Как это замечено в России, требуется определенный эволюционный процесс с момента реорганизации компании или холдинга, через последующую приватизацию и ряд поглощений, до появления прозрачной и полностью законной структуры активов и собственности, когда мощными стимулами для повышения прозрачности становятся появление на международных рынках или подготовка к крупной международной сделке.⁵

Одна разновидность наиболее широко распространенной практики сокрытия конечного владельца состоит в использовании номинальных акционеров, чтобы избежать необходимости раскрытия оффшорных компаний и трастов как истинных владельцев капитала компании. Однако, существуют некоторые законные способы борьбы с такой практикой. В российском законодательстве отсутствует определение «*бенефициарной собственности*» применительно к фондовым рынкам, однако делается различие между понятиями «*номинальный акционер*» и «*собственник ценных бумаг*». В соответствии со Статьей 8 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», номинальным акционером является лицо, зарегистрированное в системе реестродержателя компании, но не являющееся владельцем акций на правах собственности. Однако, хотя в реестре акционеров содержится информация о номинальных акционерах, перечень лиц, имеющих право на участие в общих собраниях акционеров, должен отражать сведения о собственниках акций. Таким образом, от номинальных акционеров можно потребовать передачи сведений о физических или юридических лицах, в чьих интересах они владеют акциями.

Следует упорядочить федеральное законодательство и нормативные акты ФСФР для определения общих норм раскрытия информации, а также усилить исполнение этих норм. Теперь на уровне компаний существуют мощные стимулы раскрытия сведений, как посредством обязательного выполнения положений Кодекса корпоративного управления, которое обеспечивается фондовыми биржами и профессиональными организациями, так и через принятие международных стандартов теми компаниями, которые пытаются выйти на международные рынки капитала.

Сделки со связанными лицами

Как и в других странах, в России сделки со связанными лицами могут соответствовать рыночным условиям и проводится на формальной основе, однако сам факт того, что стороны связаны, подразумевает наличие контроля, который может привести к злоупотреблению. Во многих странах существует большие отличия в том, как в конкретных законах, листинговых требованиях или стандартах учета определяются связанные стороны и сделки со связанными лицами. В России отмечались многочисленные нарушения прав миноритарных и иных акционеров посредством сделок с участием связанных лиц, и со стороны международного инвесторского сообщества предлагались многочисленные решения того, как снизить уровень этих нарушений через ужесточение регулирования, в том числе благодаря более четким, более детальным и понятным определениям понятия «связанное лицо» в законах и нормативных актах. Последние поправки в закон «Об акционерных обществах» призваны ввести более строгие требования, определив в качестве сделок со связанными лицами такие сделки, которые подразумевают заинтересованность акционера компании, владеющего совместно с аффилированными лицами 20 и более процентами голосующих акций акционерного общества. Акции таких акционеров будут признаваться неголосующими при голосовании по соответствующему пункту повестки дня. Однако, на практике, такие ограничения общими собраниями акционеров нередко не соблюдаются (либо их можно избежать путем передачи акций между членами семьи), отмечены многочисленные случаи передачи активов от дочерних компаний в материнские и обратно, часто в ущерб миноритарным акционерам.

Антимонопольные меры

В области антимонопольных мер и контроля за экономической концентрацией, все наиболее важные слияния и присоединения формально подлежат уведомлению на самых ранних этапах сделки. В соответствии со Статьей 18 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», приобретение юридическим или физическим лицом свыше 20 процентов голосующих акций в уставном капитале юридического лица требует предварительного согласия антимонопольного органа. В реальности, нередко для сокрытия личности истинных покупателей создается сразу несколько юридических лиц. Антимонопольный орган привлекается уже постфактум, после того как пакет акций был уже приобретен формально независимыми юридическими лицами, с целью легализации новой структуры собственности.

После последней реорганизации правительства эти функции теперь возложены на новую Федеральную антимонопольную службу, которая заменила собой теперь ликвидированное Антимонопольное министерство. Компетенция нового органа будет в большей степени сосредоточена на вопросах конкуренции, поскольку проблемами потребителей и услуг будут заниматься другие ведомства.

Эти перемены, которым еще потребуются новые законы и нормативные акты для реализации, являются положительными шагами в сторону более эффективного надзора за мерами обеспечения конкуренции, что является важной составляющей здорового инвестиционного климата. Они соответствуют рекомендациям, предложенным в экспертном обзоре российского законодательства и мер политики, который состоялся в феврале 2004 года на Глобальном форуме ОЭСР по конкуренции.⁶ В докладе охарактеризована работа антимонопольного ведомства по поддержке реформ через пропаганду и правоприменение, а также по исправлению действий официальных органов, вмешивающихся в торговлю и конкуренцию. Были предложены ряд мер по усилению эффективности и результативности принудительного исполнения правил конкуренции. Был сформулирован ряд предложений по усовершенствованию антимонопольного надзора, которые напрямую связаны с проблемой бенефициарной собственности: гармонизация антимонопольного законодательства и корпоративной практики; разработка понятия бенефициарной собственности, а также регулирование деятельности, связанной с «аффилированными сторонами и лицами».

Примечания

- 1 . Особенно если система регулирования чрезвычайно сложна. Ср. Приложение 4.
- 2 . Позиция Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) по поводу административной реформы, сессия FIAC, сентябрь 2003 г.
- 3 . FIAC (2001 г.).
- 4 . Россия официально стала участницей Конвенции ОЭСР и полноправным членом Рабочей группы ОЭСР по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок в 2000 г. С тех пор Россия принимает участие в диалоге с экспертами Рабочей группы по противодействию взяточничеству и приняла региональный «План действий по борьбе с коррупцией», учрежденный под эгидой Информационной сети ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах с переходной экономикой (АСН). Россия также подписала в декабре 2003 года Конвенцию ООН о борьбе с коррупцией и в 1999 году Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы.
- 5 . См. Радыгин А. (2003 г.) «Раскрытие сведений о бенефициарной собственности», доклад на заседании Российского круглого стола по корпоративному управлению, посвященном применению и исполнению правил раскрытия информации, в Москве 2 – 3 октября 2003 г.
- 6 . ОЭСР 2004а.

ГЛАВА 5. СМЯГЧЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРЯМЫМ ИНОСТРАННЫМ ИНВЕСТИЦИЯМ

Некоторые меры в ряде отраслей промышленности и сферы услуг имеют прямые дискриминационные последствия для иностранных инвесторов и, таким образом, противоречат принципу недискриминационности, воплощенному в таких международных документах, как Кодексы ОЭСР по либерализации или Соглашение о предоставлении национального режима. Квоты на собственность и иные ограничения иностранных инвестиций действуют в отношении сельскохозяйственных земель, банковского и страхового дела, а также средств массовой информации, авиации и внутреннего транспорта. Кроме того, условия взаимности действуют в отношении иностранного участия в телекоммуникационной отрасли, а основы регулирования естественных монополий в газовой и электроэнергетической отрасли устанавливают пределы прямому и косвенному участию иностранного капитала в собственности. Ниже приводится подробная характеристика этих ограничительных мер. В данном докладе не освещаются нормы регулирования иностранных инвестиций в юридической и иных профессиях из-за отсутствия достаточных сведений.

5.1. Ограничение собственности на землю

Земельный кодекс 2001 года допускает иностранную собственность на несельскохозяйственные земли, однако налагает ряд ограничений на иностранных владельцев-нерезидентов. Нерезиденты не имеют права приобретать землю в приграничных районах и других специально обозначенных местах; это ограничение связано с законными требованиями национальной обороны, сходные требования существуют и в других странах ОЭСР. Иностранные инвесторы имеют приоритетное право, как и российские покупатели, приобретать права на землю под зданиями, сооружениями и постройками, однако в соответствии с Земельным кодексом президент РФ имеет право составить перечень таких зданий, сооружений и построек, на которые это право не распространяется. Право приобрести землю под существующими зданиями также не может быть предоставлено иностранцам без требования оплаты, что разрешено для россиян, владеющих определенными категориями прав.¹ Местные органы власти могут также вводить базовые ставки платежей, которые колеблются в зависимости от категории земли и класса арендатора, в результате чего многие местные органы ввели отдельную категорию арендаторов для иностранцев, для которой установлен более высокий тариф.²

Иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, а также лицам без гражданства запрещено владеть сельскохозяйственной землей на правах собственности. Это ограничение также распространяется на российские юридические лица с преобладающим иностранным участием в капитале. Нерезиденты и иностранные юридические лица могут владеть сельскохозяйственной землей на правах аренды на срок до 49 лет. До принятия Земельного кодекса и Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» некоторые региональные земельные кодексы допускали иностранную собственность на сельскохозяйственную землю. Эта категория собственников по новому закону обязана либо

потребовать изменения назначения их земельных участков (например, изменение назначения сельскохозяйственных земель вблизи городских районов для промышленного использования), либо продать свои участки до 26 января 2003 года (день вступления в силу закона).

5.2. Финансовые услуги

5.2.1. Последние изменения

В исследовании 2001 года отставание в финансовом секторе определяется как существенный отрицательный фактор российской инвестиционной среды, сдерживающий доступность средств для инвестирования и ограничивающий возможности для инвесторов по управлению рисками. Были предложены некоторые рекомендации по мерам политики, направленные на дальнейшее институциональное строительство в финансовом секторе. Среди них: открытие банковского сектора для иностранной конкуренции благодаря активному содействию вхождению в сектор иностранных банков как важных посредников инновации и пруденциальной практики; консолидация банковской системы посредством вывода с рынка нежизнеспособных институтов; создание универсальной схемы страхования вкладов с обязательным участием; с этим связано и окончательное определение будущей роли Сбербанка ввиду его доминирующего положения на банковском рынке, основанного на предоставленной государством гарантии его обязательствам. То, что в декабре 2003 года, после десяти лет раздумий, законодательство о схеме страхования вкладов было, наконец, принято является в данном контексте обнадеживающим³, при этом степень открытости банковского сектора, которая будет выбрана российскими властями, все еще составляет предмет обсуждений на проходящих переговорах по Генеральному соглашению о торговле услугами (GATS).

Российские финансовые рынки прошли почти через десять лет развития, достигнув уровня, на котором, с хозяйственной точки зрения, некоторые сегменты приближаются по своим техническим и функциональным характеристикам к развитым рынкам стран ОЭСР. Однако, по сравнению как с основными промышленно-развитыми странами, так и с центрально- и восточно-европейскими странами с переходной экономикой, в России все еще относительно небольшой охват экономики финансовым сектором. Банковский сектор, по международным стандартам, незначителен и раздроблен⁴, и несмотря на то, что капитализация рынка капитала достигла уже почти 50 процентов ВВП, что может считаться высоким уровнем для развивающегося рынка, показатели ликвидности и глубины по-прежнему невысокие. Основной объем торгов двух крупнейших фондовых бирж связан с акциями 7 - 10 крупных компаний нефтяного и газового сектора, а на долю этого сектора приходится фактически свыше 80 процентов капитализации всего фондового рынка России. Финансовое посредничество, осуществляемое институциональными инвесторами и венчурными фондами, все также незначительно.⁵

В процессе развития финансового рынка произошло несколько серьезных срывов, самый последний имел отношение к тяжелому финансовому кризису, последовавшему за резкой девальвацией рубля и фактическим дефолтом правительства по внутренним обязательствам в августе 1998 г. Этот кризис обнажил характерную слабость банковского надзора и правовой среды, в которой функционировали банки и другие финансовые институты. Как уже отмечалось выше, отношения перекрестного владения, определявшие «карманный» статус многих банков в составе промышленных холдинговых групп, слабая защита прав инвесторов, недостатки в системе раскрытия информации о компаниях, отсутствие прозрачности на рынке, а также низкие в целом стандарты корпоративного управления, – все вместе это вело к

снижению доверия инвесторов и замедлению темпов развития полностью эффективных рынков и институтов⁶.

Перед российскими властями сейчас стоит несколько трудных политических задач, связанных с дальнейшим развитием инфраструктуры и регулирования финансового сектора: полная либерализация операций по счету капитала, ожидаемая, как минимум, в среднесрочной перспективе; развитие финансируемой пенсионной системы; либерализация финансовых услуг в рамках переговоров по GATS (особенно в банковском и страховом секторе), а также введение недавно созданной схемы страхования вкладов, подразумевающей постепенный отказ от доминирования государственного Сбербанка и ликвидацию слабых и недокапитализированных институтов.

Властям хорошо известно о необходимости комплексного подхода к решению задач по достижению эффективного общеэкономического финансового посредничества. За прошедший десятилетний период законы и нормативные акты по развитию различных сегментов финансового рынка были переданы разным министерствам и ведомствам, имеющим ограниченные возможности для координации. Это временами вело к параллелизму функций и противоречиям в регулировании, а также к излишней волоките и связанным с ней издержкам для участников рынка. С конца 2003 года наладились координация и комплексный подход. Конкретной приметой этой новой стратегии стало недавнее объявление о создании Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР), которая может со временем получить все функции бывшей Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ), помимо функции контроля за размещением активов негосударственных пенсионных активов, чем раньше занималось Министерство финансов РФ. Новой службе будет также передана ответственность за регулирование товарных рынков в России, которым раньше занималось упраздненное Министерство по антимонопольной политике.⁷ Это, в некоторой степени, шаг вперед в разрешении прежних конфликтов между различными регулирующими органами, которые буквально преследовали все попытки развивать небанковский финансовый сектор.

На этом фоне сохранение верхних пределов участия иностранных инвесторов в банковском и страховом секторе, которые описываются ниже, представляется нецелесообразным и не соответствующим интересам развития стабильного финансового сектора. Власти утверждают, что введенные лимиты не являются каким-то обязательным ограничителем, так как иностранное участие в секторе до сих пор не выбрало ни одной из установленных квот.⁸ Тем не менее, неизменность этих ограничительных мер отпугивает приток иностранного капитала и опыта в сектор, для которого неотложным приоритетом должно стать дальнейшее развитие. Заявления высокопоставленных должностных лиц, сделанные в контексте переговоров по GATS, указывают на готовность со стороны властей ввести предел иностранному участию в банковском секторе на уровне 25 процентов. Помимо этого, поправки в Закон «Об организации страхового дела»,⁹ принятые Госдумой в декабре 2003 года и вступившие в силу с 17 января 2004 г.,¹⁰ повышают максимальную долю участия иностранных страховщиков в совокупном собственном капитале российских страховщиков с 15 до 25 процентов.¹¹ Кроме того, сняты ограничения на деятельность иностранных фирм в области обязательного страхования и страхования жизни для страховщиков из стран ЕС. Пока все еще не ясно, как это отразится на страховщиках из стран, не входящих в ЕС.

5.2.2. *Банковское дело*

Верхний предел совокупной иностранной доли участия в собственности в банковском секторе

Согласно Статье 18(14) Закона РФ «О Центральном банке», Центральный банк наделен полномочиями «для определения, в соответствии с федеральными законами, условий доступа иностранного капитала в российскую банковскую систему».¹² Также, Статья 18 Закона РФ «О банках и банковской деятельности» (Закон «О банках»)¹³ предусматривает несколько специальных положений и ограничений, касающихся участия иностранного капитала в банковском секторе.

Закон «О банках» предписывает, что квота на иностранное участие в секторе устанавливается федеральным законом по соглашению между правительством и Центральным банком. До сих пор такого закона принято не было, хотя в 1993 году де-факто решением Правления Центрального банка была введена квота в 12 процентов.¹⁴ До последнего времени применение этой величины подтверждалось Постановлением Центрального банка от 23 апреля 1997 г.¹⁵ Тем не менее, по крайней мере, с ноября 2002 года прямое подтверждение действия этого решения Правления было отменено.¹⁶ Общее мнение заключается в том, что, по крайней мере, с этой даты квота не действует, хотя по закону возможность ее введения продолжает существовать.

В государственных кругах последнее время звучали предложения установить квоту на уровне 25 процентов: эта цифра была предложена российской стороной при выработке ее переговорной позиции по GATS. Если – и когда – квота будет введена и выбрана, Центральный банк в соответствии с Законом «О банках» будет уполномочен прекратить выдачу лицензий российским банкам с иностранными инвестициями и отделениям иностранных банков.

Предварительное разрешение на увеличение капитала и участие в собственном капитале иностранных физических лиц

В качестве дополнения к требованиям квоты Закон «О банках» от каждого российского банка требует получения предварительного разрешения Центрального банка на любое увеличение уставного капитала, оплаченное за счет иностранных инвестиций. Таким образом, если иностранный инвестор пожелает сделать взнос в уставный капитал российского банка или поучаствовать в увеличении уставного капитала, такой взнос или участие должны быть предварительно разрешены Центральным банком. Исходя из рекомендуемой практики ОЭСР, было бы целесообразно распространить на иностранных инвесторов те же процентные требования к участию в собственности, которые действуют для отечественных инвесторов – физических лиц и предусматривают предварительное разрешение властей.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством как акционер, имеющий акции в российском банке, так и российский банк, акциями которого владеет акционер, должны получить предварительное разрешение Центрального банка на любую «продажу (перепродажу) уже выпущенных акций (существующих долей участия в капитале) акционерами (участниками) – резидентами в пользу нерезидентов».¹⁷ Таким образом, если акции продаются акционером-резидентом нерезиденту или в его пользу, такой продающий акционер должен получить предварительное разрешение Центрального банка. В течение двух месяцев Центральный банк рассматривает заявление; если он не отвечает в установленный период или отвечает утвердительно, продажа считается утвержденной. При этом, любое отчуждение акций в пользу

нерезидента, не разрешенное Центральным банком (а также в отношении которого не истек двухмесячный срок рассмотрения ЦБ в отсутствие действий Центрального банка) считается недействительным. Фраза «в пользу нерезидента» в настоящее время никак не разъясняется применимым законодательством.

Условие взаимности

Закон «О банках» дает Центральному банку право, по согласованию с правительством Российской Федерации, устанавливать пределы ведению банковской деятельности кредитными организациями с иностранным капиталом, если правительство иностранного государства, в котором инвесторы являются резидентами, вводит в своей стране лимиты на создание или деятельность банков с российскими инвестициями и/или отделений российских банков.¹⁸ Другими словами, возможность для Центрального банка вводить, по согласованию с российским правительством, режим обоюдности, основанный на отношении к российским банкам со стороны иностранных правительств, кодифицирована в Законе «О банках». Если такие требования применяются, по стандартам ОЭСР, требования на основе взаимности являются дискриминационными.

Другие особые требования в отношении банков с иностранными инвестициями

Закон «О банках» оставляет за Центральным банком право устанавливать дополнительные требования к кредитным организациям с иностранными инвестициями и отделениям иностранных банков, в том числе касающиеся обязательных норм, требований к финансовой и статистической отчетности, утверждения кандидатур руководителей, перечня разрешенных банковских операций и требований к минимальному размеру уставного капитала.¹⁹

В этой связи Центральный банк установил особые правила, в соответствии с которыми он внимательно изучает, помимо прочего, финансовое положение и деловую репутацию иностранных инвесторов в связи с рассмотрением заявления на создание кредитной организации с иностранными инвестициями.²⁰ Иностранные физические лица обязаны представить «первоклассные» доказательства кредитоспособности в соответствии с международной банковской практикой.²¹ Хотя требования к репутации и финансовому положению являются обычной практикой в странах ОЭСР, при условии, что критерии ясны и справедливы, Центральный банк оставляет также за собой право, при рассмотрении заявления, принимать во внимание «характер двусторонних отношений между Российской Федерацией и правительствами в каждой из юрисдикций, в которых располагаются предполагаемые учредители».²² Это последнее положение требует разъяснения.

Разрешение Центрального банка на учреждение кредитной организации с иностранным капиталом действует только в течение одного года.²³ Если, на практике, в результате проволочек иностранных инвестор не сможет завершить процедуру организации банка в течение этого одногодичного срока, он будет вынужден начинать все заново, и получать и предоставлять вновь всю подтверждающую документацию.

При обращении за разрешением Центрального банка предполагаемый иностранный учредитель должен представить копию «письменного согласия соответствующего контролирующего органа страны его местоположения на участие данного лица в уставном капитале кредитной организации на территории Российской Федерации, либо заключения

такого органа об отсутствии требования такого разрешения». Это требование, как представляется, не находится в противоречии с практикой стран ОЭСР.

С января 1996 года иностранным банкам разрешено открывать дочерние компании, предлагающие все виды коммерческого банковского обслуживания физических и юридических лиц российским клиентам. (Президентский указ 1993 года ранее ограничивал эти услуги.) В качестве меры политики по отношению к учреждению иностранных банков, ЦБР до сих пор высказывал желание поощрять создание полностью капитализированных дочерних банков, а не отделений, устанавливая единые требования по уровню капитализации как для тех, так и для других. Официально это обосновывается тем, что ЦБР предпочел бы осуществлять надзор над всеми резидентными банками, вместо того, чтобы иметь ситуацию, когда иностранные филиалы банков проверяются органами страны происхождения. Пока еще предстоит выяснить, повлияет ли высказанное властями предпочтение дочерних банков филиалам на решения о лицензировании на практике. Кодексы ОЭСР не устанавливают предпочтения одной формы перед другой, а предусматривают за нерезидентами право выбирать ту или иную форму организации, например, филиал, представительство или дочернюю организацию.

Требования к минимальному размеру уставного капитала в настоящее время установлены для иностранных банков в евро,²⁴ в отличие от рублей для российских банков;²⁵ однако размеры практически одинаковы.²⁶ Дочерние организации иностранных банков имеют право открывать собственные отделения в пределах России в соответствии с применимым правом и законодательством, но только с предварительного согласия Центрального банка.²⁷ Еще предстоит определить, действует ли то же требование в отношении национальных банков.

Помимо этого, как предусмотрено в нормативных требованиях, для того, чтобы иностранный гражданин или лицо без гражданства мог выполнять функции «единоличного исполнительного органа» (генерального директора/президента) российской кредитной организации, менеджмент такой кредитной организации должен не менее чем на 50 процентов состоять из российских граждан.²⁸ Есть также некоторые требования в отношении знания русского языка в случае, если руководящие позиции в российской кредитной организации занимают несколько иностранных граждан или лиц без гражданства;²⁹ а из общего числа сотрудников кредитной организации не менее 75 процентов должны быть российскими гражданами.³⁰ Ограничения по признаку гражданства в отношении состава совета директоров рассматриваются в Декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях. Требования к работе банка, например, поддержание минимальной пропорции местных сотрудников де-факто могут отрицательно сказаться на решении об инвестиционном участии и могут быть оспорены в соответствии с Кодексами ОЭСР³¹ и другими международными дисциплинами.

5.2.3. *Страхование*

Обязательные ограничения и особые требования, влияющие на иностранное участие

До конца 1999 года российским законодательством был установлен 49-процентный абсолютный порог участия иностранного капитала в отдельных российских страховых компаниях, создававшихся в форме либо акционерного общества, либо коммандитного товарищества с ограниченной ответственностью.³² Порог был ослаблен в ноябре 1999 г.³³ в результате вступления в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанного с Европейским Союзом в 1994 г.

С 17 января 2004 г., когда в силу вступили поправки в закон, регулирующий страховую деятельность в Российской Федерации, дочерние организации европейских страховщиков (происходящих из стран, участвующих в СПС) допущены к оказанию всех видов страхования, включая страхование жизни и страхование ответственности владельцев автомобилей.³⁴ Считается, что страны, вступившие в ЕС в мае 2004 года и не бывшие участницами СПС в момент его подписания, должны пользоваться такими же правами.

С другой стороны, страховые компании, являющиеся дочерними организациями иностранных компаний из стран, не входящих в ЕС, либо в которых участие иностранного капитала не из ЕС составляет 49 процентов уставного капитала, лишены права заниматься следующими видами страхования: (1) страхование жизни; (2) обязательное страхование;³⁵ (3) обязательное государственное страхование;³⁶ (4) имущественное страхование, связанное с осуществлением поставок или работ по договору государственного заказа, а также (5) страхование имущественных интересов государственных и муниципальных организаций.³⁷ Для тех страховых компаний с иностранными инвестициями, превысившими установленный порог, которые существовали и были лицензированы для ведения соответствующей деятельности в день вступления в силу Закона «О страховании» с поправками, действуют положения, позволяющие им продолжать деятельность, которую они вели до принятия новых требований.³⁸

Иностранные страховщики из стран, не входящих в ЕС, желающие осуществлять в страховой компании контроль свыше 49 процентов: (1) должны были участвовать в страховой отрасли в стране происхождения не менее 15 лет, а также (2) должны были участвовать в деятельности российских страховых компаний не менее 2 лет.³⁹

В отношении страховщиков из стран, не входящих в ЕС, продолжает действовать требование того, чтобы единоличный исполнительный орган (генеральный директор), а также главный бухгалтер любой российской страховой компании, в которой имеются иностранные инвестиции, были российскими гражданами.⁴⁰ Кроме того, российские дочерние организации иностранных компаний из стран, не входящих в ЕС, в которых иностранный капитал из стран, не входящих в ЕС, составляет свыше 49 процентов, должны получить предварительное разрешение Министерства финансов на открытие филиалов.⁴¹

Посредническая деятельность страховых брокеров по-прежнему ограничивается. Национальное законодательство разрешает иностранным брокерам оказывать услуги на территории Российской Федерации, однако ограничивает их посредническую деятельность, позволяя распределять страховые риски только среди российских страховщиков.

Верхний порог совокупной величины иностранных инвестиций

Согласно поправкам, внесенным в Закон «Об организации страховой деятельности» в конце 2003 г., абсолютная квота на совокупное участие иностранного капитала в уставном капитале страховых компаний в Российской Федерации была увеличена с 15 до 25 процентов. Если иностранные инвестиции превышают эту пропорцию, Министерство финансов РФ обязано прекратить выдачу страховых лицензий таким компаниям (и их дочерним организациям).⁴² Министерству финансов было поручено устанавливать и периодически публиковать данные об уровне иностранных инвестиций в страховом секторе, а также о соответствующем уровне «остающихся инвестиций», которые могут делать иностранные структуры. В начале 2004 года Министерство финансов РФ сообщило, что на российском страховом рынке работали компании из 28 стран.⁴³ По состоянию на 1 января 2004 г. доля

иностранный капитал в совокупном уставном капитале страховой индустрии составляла 2,1 миллиарда рублей, или приблизительно 2,7 процента совокупной величины.⁴⁴

Прочие требования на получение предварительного разрешения

В рамках механизма обеспечения государственного контроля за выполнением данной квоты требуется получение предварительного разрешения Министерства финансов РФ в связи со следующими приобретениями и передачей акций российских страховых компаний:

- Увеличение уставного капитала страховой компании, оплачиваемое из средств иностранных инвесторов и/или (российских) дочерних организаций таких иностранных инвесторов.
- Продажа страховой компанией своих акций иностранным инвесторам.
- Продажа российскими акционерами своих акций в страховой компании иностранным инвесторам и/или (российской) дочерней организации таких иностранных инвесторов.
- Участие страховых компаний, которые являются дочерними организациями иностранных инвесторов, в собственных дочерних страховых компаниях.
- В таком предварительном разрешении не может быть отказано страховым компаниям, которые являются дочерними организациями инвесторов из стран ЕС, либо в которых уставной капитал принадлежит компаниям из стран ЕС, если не превышена абсолютная квота в 25 процентов совокупного участия иностранного капитала в уставном капитале страховых компаний Российской Федерации.

Оплата акций страховых компаний иностранными инвесторами из стран, не входящих в ЕС, может быть произведена только в денежной форме и только в рублях.⁴⁵

Требования к размеру капитала для учреждения страховых компаний

Новая редакция закона с поправками также повысила требования к финансовой надежности страховщиков и устранила различия между минимальным размером оплаченного уставного капитала, требуемым от российских страховых компаний и от дочерних организаций иностранных страховых компаний, либо компаний, в которых иностранная собственность превышает 49 процентов уставного капитала. Ранее требования к дочерним организациям иностранных компаний и российским компаниям с преобладающим иностранным участием в десять раз превышали требования к сумме, которую должны были оплатить их российские коллеги.

Благодаря поправкам было изменено требование к минимальному уставному капиталу, его наименьшая величина установлена на уровне 30 миллионов рублей и корректируется в зависимости от каждого вида деятельности, которой занимается страховая компания. Наивысший уровень минимального размера оплаченного уставного капитала для перестраховщиков составляет 120 миллионов рублей. Компании, предлагающие услуги страхования жизни, должны иметь 60 миллионов рублей в качестве минимального оплаченного уставного капитала, а требования к компаниям, предоставляющим имущественное, медицинское или иное страхование, кроме страхования жизни, установлены на уровне 30

миллионов рублей.⁴⁶ Всем страховщикам дан срок до 1 июля 2004 года для формирования не менее, чем трети требуемого капитала; к 1 июля 2006 года они должны привлечь две трети общего требуемого капитала, а завершить формирование оплаченного уставного капитала они должны к 1 июля 2007 г.

5.2.4. Прочие финансовые услуги

О других ограничениях в отношении иностранного участия в работе с ценными бумагами не известно, а требования к лицензированию иностранных и национальных фирм одинаковы. Все случаи дискриминации против иностранных фирм в деятельности по эмиссии и андеррайтингу вызваны неформальной практикой российских конкурентов (которая может быть, а может и не быть санкционирована властями). Так, например, лишь одна иностранная фирма (Raiffeisen) провела выпуск внутренних корпоративных облигаций. Сообщений о каких-либо ограничениях на иностранное владение акциями организаций фондовых бирж не отмечено.

Пока не ясно, будет ли разрешено иностранным пенсионным фондам конкурировать за возможность управления пенсионными активами в новых условиях, которые в настоящее время предусматриваются для управляющих компаний частного сектора при управлении накопительной частью пенсионной системы. Иностранные фонды управления активами получили возможность конкурировать с российскими фондами управления, когда в конце 2003 года был составлен перечень фирм, допущенных к управлению пенсионными активами.

5.3. Ограничения на иностранную собственность в других секторах

5.3.1. Средства массовой информации

В соответствии с Законом Российской Федерации от 1991 года «О средствах массовой информации» в Российской Федерации гарантируется распространение массовой информации без не предусмотренных законом ограничений, включая как средствами массовой информации, учрежденными в Российской Федерации, так и теми, что созданы за ее пределами.⁴⁷ Закон также гласит, что гражданам Российской Федерации гарантируется беспрепятственный доступ к сообщениям и материалам иностранных средств массовой информации.⁴⁸ Иностранные печатные периодические издания, не зарегистрированные в Российской Федерации, могут распространять свою продукцию в стране, но должны сначала получить разрешение от Федерального агентства печати и средств массовой информации (бывшего Министерства печати и информации), в случае, если процедура распространения не установлена межгосударственным соглашением.⁴⁹ Иностранцы не имеют право учреждать предприятия массовой информации, если они не проживают в Российской Федерации.⁵⁰ В соответствии с поправками к Закону «О средствах массовой информации», принятыми в 2001 году, иностранные компании и компании с 50 или более процентами иностранного участия, не имеют права учреждать предприятия массовой информации, которые производят телевизионные или радио программы; они, а также иностранные физические лица, не имеют права организовывать радио- или телевещательные компании, если свыше половины потенциальной радио/зрительской аудитории российские граждане.⁵¹ Акции в предприятиях средств массовой информации не могут быть переданы иностранным приобретателям, если в результате иностранная собственность составит 50 и более процентов.⁵² Не ясно, включает ли,

и в какой степени, определение «средств массовой информации» в Законе 1991 года «О средствах массовой информации» интернет-сайты.

5.3.2. *Авиация*

В авиационном секторе действуют разнообразные ограничения на иностранную собственность. Авиационный кодекс 1997 года⁵³ предусматривает, что на территории Российской Федерации могут учреждаться авиационные предприятия с участием иностранного капитала при условии, что доля иностранного капитала не превышает 49 процентов выпущенного акционерного капитала компании, ее руководитель является гражданином Российской Федерации и число иностранных граждан в органе управления не превышает одной трети от состава руководящего органа. Это ограничение распространяется на предприятия, занимающиеся воздушной перевозкой грузов, багажа, пассажиров и почты. Хотя в странах ОЭСР сходные ограничения обычны для международных воздушных перевозок в соответствии с Чикагской конвенцией, ограничения на иностранное участие только в каботажной деятельности менее распространены. Кроме того, Закон 1998 года «Об авиации»⁵⁴ вводит 25-процентный лимит на иностранную собственность в авиационных организациях, занимающихся конструированием самолетов, их производством, испытаниями, эксплуатацией, ремонтом и/или утилизацией. Отечественное производство самолетов защищено 20-процентным тарифом на импортную летную технику, причем этот тариф применяется и в отношении авиационных комплектующих изделий, что ведет к увеличению затрат местных авиационных производителей независимо от того, являются они чисто российскими или частично с иностранным участием. Есть ограничения и на занятия воздушными услугами иностранными авиационными предприятиями, агентствами международных услуг и иностранными частными предпринимателями, но не российскими компаниями с иностранными инвестициями.

5.3.3. *Наземный транспорт*

Строгие меры контроля, которые ограничивают использование принадлежащих иностранным лицам транспортных средств, относятся к дорожным перевозкам в пределы Российской Федерации, через территорию и в пределах Российской Федерации. В соответствии с Законом 1998 года о контроле за осуществлением автомобильных перевозок⁵⁵ запрещено использование находящихся в иностранной собственности грузовиков, автобусов и иных средств наземного транспорта для перевозки товаров или пассажиров между пунктами в пределах Российской Федерации, даже если эти средства транспорта были ввезены в соответствии с таможенным режимом временного ввоза, что не позволяет осуществлять их лизинг российским операторам. Перевозка грузовиками и автобусами товаров и пассажиров в пределы Российской Федерации или транзитом через территорию Российской Федерации разрешена только при условии специального разрешения российских властей, а также специального международного разрешения. Это требование о наличии разрешения может отменяться международным соглашением на основе взаимности.

5.4. *Условие взаимности в отношении иностранного участия в телекоммуникационной отрасли*

Со времени публикации исследования 2001 года Закон 1995 года «О связи» был отменен новым законом «О связи», принятым Госдумой 18 июня 2003 года и утвержденным Советом

Федерации 25 июня 2003 г. В отличие от прежнего, новый закон не говорит прямо о том, что в Российской Федерации разрешена иностранная собственность на средства связи⁵⁶, но подразумевает это, постановляя, что в отрасли разрешена собственность, принадлежащая как физическим, так и юридическим лицам.⁵⁷ Далее в законе говорится, что любой иностранный инвестор может принимать участие в приватизации имущества государственных и муниципальных предприятий на условиях, предусмотренных законами Российской Федерации⁵⁸. Однако, на участие иностранных инвесторов распространяется условие взаимности: новый Закон «О связи» устанавливает, что иностранные организации и граждане пользуются режимом, установленным для граждан и институтов Российской Федерации, в той степени, в которой данный режим обеспечивается соответствующей страной гражданам и организациям Российской Федерации, если иного не предусмотрено международными договорами или федеральными законами Российской Федерации.⁵⁹

Хотя в последние годы делались попытки ввести 49-процентный предел иностранным инвестициям в предприятия связи, пока такой лимит не введен. Министерство информационных технологий и связи РФ (прежде Министерство по связи и информатизации) заявляло, что не намерено вводить каких-либо пределов иностранной собственности в предприятиях мобильной связи.

Междугородняя и международная связи осуществляется по линиям, принадлежащим компании «Ростелеком». Российское правительство намеревается сохранить монополию «Ростелекома» в этих видах услуг в течение шести лет после вступления в ВТО, позволяя компании осуществлять перекрестное субсидирование модернизации и расширения базовой телекоммуникационной инфраструктуры. В долгосрочной перспективе государство предполагает, что снижение операционных затрат благодаря внедрению новой технологии позволит отказаться от этой практики.

Власти рассматривают возможность проведения дальнейшей приватизации федеральной холдинговой компании «Связьинвест», которой принадлежат семь консолидированных региональных компаний связи, в настоящее время контролируемых вместе примерно 80 процентов отрасли (а также 50,7 процентов голосующих акций компании «Ростелеком»), но произойдет это только тогда, когда будут изысканы пути решения проблем национальной безопасности без введения ограничений на иностранную собственность.

Процесс лицензирования операторов связи характеризуется отсутствием прозрачности и предсказуемости и не изменился в лучшую сторону с внесением поправок в Закон «О связи» в 2003 г. Министерство информационных технологий и связи РФ (в Законе «О связи» 2003 года именованное «федеральным органом исполнительной власти в области связи») обладает значительными дискреционными полномочиями при выдаче лицензий операторам связи,⁶⁰ которые позволяют ему устанавливать различные лицензионные условия для разных операторов, вносить поправки и изменения в лицензии после их предоставления. Однако отозваны лицензии могут быть министерством только после решения суда, подтвердившего нарушение условий эксплуатации. Хотя новым законом предусмотрены очень широкие полномочия министерства в определении условий лицензии и при выдаче, отказе в выдаче, приостановлении, аннулировании и изменении лицензий⁶¹, а также сформулированы подробные требования с точки зрения процедур обращения за лицензией⁶², в законе нет четких критериев, на которых основывается решение о предоставлении или отказе в предоставлении лицензии. Предоставление радиочастот также полупрозрачно⁶³, а право на использование определенного диапазона радиочастоты не может быть передано пользователем одного спектра радиочастот другому без согласования⁶⁴, что ограничивает рыночное распределение данного ресурса.

Власти рассматривают возможность приватизации государственных компаний связи и в этом контексте ищут пути решения задач национальной безопасности так, чтобы при этом допустить иностранное участие в приватизационном процессе (см. выше). Отсутствие прозрачности в процедурах де-факто сдерживает иностранное участие в действующих программах приватизации.

5.5. Сектор энергетики

5.5.1. Последние изменения

В качестве основного локомотива экономического роста в России, сектор энергетики продолжает оставаться основным объектом как для прямых, так и для портфельных иностранных инвестиций. Тем не менее, со времени исследования 2001 года в области реформирования энергетического сектора прогресс относительно небольшой, и иностранные инвесторы по-прежнему сталкиваются с малоэффективным процессом обращения за разрешениями регулирующих органов в России, который предусматривает получение многочисленных важных и не столь важных разрешений в федеральных, региональных и местных ведомствах. Кроме того, по-прежнему сохраняются некоторые серьезные противоречия в установлении цен в газовом секторе, что препятствует иностранным инвестициям как в газовый, так и в электроэнергетический секторы.

Добыча полезных ископаемых в России регулируется Законом «О недрах» 1992 г.⁶⁵ Сейчас готовится значительный пересмотр положений закона, и принятие ожидается ближе к концу 2004 года. Новый вариант закона должен внести больше ясности и последовательности в имущественные права, касающиеся полезных ископаемых и их извлечения, и уменьшить дискреционные полномочия должностных лиц на различных уровнях государственной власти при осуществлении и проверке концессионных условий в предоставлении лицензий. В последнем случае лицензии будут преобразованы из простых административных решений, подлежащих отмене на туманных и непрозрачных основаниях, в более прозрачные договорные лицензионные соглашения между государством и лицензиатом. Это не является окончательным переходом от административного к гражданскому праву, так как потребуется проработать процедуры отказа государством от собственного иммунитета в случае возможных коммерческих споров по таким договорам. Однако, устранение административного усмотрения и возможностей для вымогательства государственными чиновниками станет важной положительной переменной, устраняя основной источник коррупции и одновременно превращая предоставляемые лицензии в более привлекательный инструмент, с точки зрения мобилизации финансовых средств для покрытия затрат на поисково-разведочные работы.

В различных вариантах законопроекта появлялись предложения радикальных ограничений в отношении проектов с прямыми (крупными и долгосрочными) иностранными инвестициями в области поиска, разведки и разработки полезных ископаемых. В одном из таких вариантов предлагалось ввести ограничения на нескольких уровнях, включая общий запрет иностранных пользователей недр, а также конкретные ограничения, связанные с участием в разработке новых месторождений, передачей действующих лицензий, временным использованием недрами, а также приобретением доли в действующих лицензиях. Эти положения привели бы фактически к запрету участия иностранных инвесторов в нефтяном и газовом секторе России, кроме случаев, когда они смогли приобрести миноритарные позиции в российских нефтяных и газовых компаниях или получили особые разрешения от правительства и Госдумы на более крупные доли участия.

Российские власти могли бы рассмотреть, нет ли необходимости, в интересах конкуренции, развязать права на поиск и разведку и права на разработку в связи с выставлением на конкурс права разрабатывать уже выявленные запасы. Иностранные нефтяные компании считают законным уравнивание риска поиска и разведки автоматическим предоставлением прав на разработку. Российские власти утверждают, что после того как были выявлены значительные запасы, последующий тендер на право разработки даст успешной поисково-разведочной компании те же возможности и шанс выиграть, что и всем остальным участникам конкурса. Если поисково-разведочная компания проигрывает, она может потребовать компенсации затрат на поисково-разведочные работы у выигравшего тендер конкурента в коммерческом суде, если потребуется. Однако, в российском законе нет положений, согласно которым победитель конкурса на разработку возмещает поисково-разведочной компании такие затраты. Изменение этих процедур поможет заручиться более весомым иностранным участием в разработке запасов, которые еще не полностью разведаны.

В настоящее время разрабатывается видоизмененная структура налогообложения пользования природными ресурсами, и она может быть принята в течение 2004 г., хотя то, что эта реформа потребует внесения изменений в Налоговый кодекс, а также в Закон о ресурсах недр, может задержать ее введение. В последнем предложении предусматривается переход от действующей системы единообразной ставки, распространяющейся в отношении всех недропользователей и рассчитываемой в зависимости от объема извлекаемого продукта, к системе дифференцированных ставок. Критерии дифференциации еще прорабатываются и, скорее всего, будут включать продуктивность, степень труднодоступности, наличие перерабатывающих заводов, расходы на транспортировку (как в законодательстве США). Такую реформу можно считать логическим переходом к более современному налоговому режиму, позволяющим властям извлекать природную ренту из данного сектора. Тем не менее, не исключено, что это приведет скорее к большему числу оговорок, чем к стандартизации налоговых исчислений, что даст чиновникам дополнительные возможности для административного управления и потенциальных злоупотреблений.

Соглашения о разделе продукции (СРП) до сих пор создавали особую правовую основу для иностранных инвесторов, занимающихся извлечением природных ресурсов, требуя значительных долгосрочных инвестиций в соответствии с Федеральным законом 1996 года «О Соглашениях о разделе продукции».⁶⁶ Тем не менее, последние изменения говорят о том, что государство теперь намерено прекратить использовать СРП, кроме как в случае небольшого числа крупномасштабных проектов на сложных участках и с небольшими ожидаемыми доходами, для которых на аукционе не оказывается желающих приобрести права на недр. Действующие проекты СРП, защищенные от обратной силы закона, смогут продолжить работу; однако, недавние поправки в Налоговый кодекс имеют для них отрицательные последствия. Следует отметить, что несмотря на некоторые реформы в углеводородном секторе с 2001 года, на практике, чтобы осуществить свои инвестиции, иностранные инвесторы вынуждены заключать подробные соглашения о сотрудничестве или создавать совместные предприятия с российскими партнерами, обладающими хорошими связями.

В реформе газового сектора успехов немного. Вслед за подготовкой нескольких конкурирующих предложений по реструктуризации газового сектора, появившихся в конце 2002 г., образовался малоутешительный вакуум решений. Кроме того, до сих пор не осуществлены планы по либерализации торговли акциями «Газпрома» путем отмены жесткого разделения внутренних рынков и рынков американских депозитарных расписок (ADR). Поскольку в течение 2003 года «Газпром» занимался выкупом собственных акций, государство консолидировало свою прямую (38 процентов) и косвенную доли в контрольном пакете акций. До сих пор Газпром также сопротивлялся попыткам ввести более рыночную систему

ценообразования и уменьшить разницу между экспортной ценой и значительно более дешевыми внутренними ценами: такая практика препятствует поступлению иностранных инвестиций как в газовый, так и в электроэнергетический секторы.

Способность электроэнергетического сектора привлекать иностранные инвестиции для создания новых генерирующих мощностей в значительной степени зависит от происходящей в настоящее время реформы регулирования в этой сфере, где в 2003 году были достигнуты некоторые успехи. Тем не менее, тарифы на электричество по-прежнему установлены государством на очень низком уровне, не позволяя сектору стать привлекательным для иностранных инвестиций. Кроме того, текущая политика государства в газовом и электроэнергетическом секторах не дает иностранным инвесторам гарантий надежных и стабильных поставок газа по предсказуемым ценам, которые бы позволяли им заключать долгосрочные и исполняемые контракты. Помимо этого, по-прежнему действуют верхние пределы иностранной собственности в отношении портфельных инвестиций в «Газпром» и в РАО «Единые энергетические системы» (РАО ЕЭС), национальную электроэнергетическую монополию.

5.5.2. Ограничение иностранной собственности в компаниях «Газпром» и РАО ЕЭС

Указ президента РФ,⁶⁷ изданный в 1999 году, установил 20-процентный потолок для доли участия иностранных акционеров в газовой монополии «Газпром» и его дочерних организациях, а также увеличил минимальную долю участия государства до 35 процентов. Иностранцы могут покупать АДР «Газпрома», однако еще одно постановление, изданное в 1997 г.,⁶⁸ гласит, что внутренние акции «Газпрома» не могут быть свободно конвертированы в АДР. Недавно руководство «Газпрома» обсуждало возможность отмены ограничения на конвертируемость, но пока никаких мер принято не было.

В соответствии с законом в РАО ЕЭС иностранная собственность ограничивается 25 процентами, а государственная собственность установлена на уровне 51 процент.⁶⁹ Однако фактический уровень как государственной, так и иностранной собственности подсчитать затруднительно, так как акции РАО ЕЭС свободно конвертируются в АДР и наоборот; существует общее мнение, что государству принадлежит свыше 51 процента компании. Со стороны руководства РАО ЕЭС были попытки отменить верхний предел иностранной собственности в ходе реализации программы реструктуризации, но окончательного решения пока принято не было.

Примечания

- 1 Земельный кодекс, Ст. 28.
- 2 Федеральный закон № 1938-1 «О земельных платежах», от 11 октября 1991 г. (с поправками), Ст. 21
- 3 Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23 декабря 2003 года предусматривает полное страхование вкладов на сумму до 100000 рублей (около 3200 долларов США). Хотя Сбербанк с самого начала станет частью системы, государственные гарантии по всем вкладам в Сбербанке, открытым как до, так и после принятия закона (хотя сейчас обсуждается необходимость внесения поправок в законодательство для исключения новых вкладов), будут сохранены до тех пор, пока его доля в объеме вкладов не сократится с сегодняшних 65 процентов до 50 процентов, либо до 1 января 2007 г., в зависимости от того, что наступит скорее. Одно важное положение данного закона позволяет ЦБР проверять банки, желающие участвовать в схеме страхования, и исключать тех, у кого были обнаружены те или иные недостатки, тем самым на практике они отстраняются от работы с физическими лицами. См. «Экономический обзор Российской Федерации» 2004 года, подготовленный ОЭСР, в котором подробно охарактеризована эта схема, в настоящее время находящаяся в процессе внедрения.
- 4 По состоянию на 1 апреля 2004 г., в России действовало 1330 кредитных институтов, с совокупными активами свыше 5600 миллиардов рублей (около 200 миллиардов долларов США), или 40 процентов ВВП. Помимо своего небольшого размера и раздробленности, сектор имеет перекося в сторону верхушки банков: пять крупнейших банков владеют более, чем 40 процентами всех активов банковского сектора. Крупнейший банк России, государственный Сбербанк, как и прежде, возвышается высоко над своими конкурентами, на его долю приходится почти четверть всех активов в банковском секторе и более двух третей всех вкладов физических лиц. Лишь треть банковских институтов имеет капитализацию свыше 6 миллионов долларов. О более подробной оценке последних изменений в российском банковском секторе см. «Экономический обзор России за 2004 г.» ОЭСР.
- 5 Российский страховой рынок чрезвычайно мал: на нем в начале 2004 года примерно 1200 компаний (из которых 48 имеют иностранное участие) имели совокупный уставной капитал чуть больше 76 миллиардов рублей (2,5 миллиарда долларов США). Только треть российских страховых компаний имели капитализацию более \$10 миллионов; подсчитано, что не менее десяти процентов всех лицензированных компаний не достигают минимального уровня капитала, установленного в настоящее время на уровне 30 миллионов рублей (\$1 миллион). Многие из крупнейших компаний принадлежат российским финансово-промышленным конгломератам и остаются «карманными», с точки зрения их ориентации в бизнесе на своих учредителей. На долю крупнейших 100 компаний приходится свыше 80 процентов, а крупнейших 10 компаний - свыше 30 процентов всех собранных страховых платежей, причем по охвату страховые платежи не достигают даже 3 процентов ВВП. Что касается пенсионных фондов, в России работают примерно 250 негосударственных фондов, под управлением которых находится примерно \$2,6 миллиарда. Свыше 50 процентов активов сконцентрировано в пяти ведущих фондах, большинство из которых принадлежит крупным естественным ресурсным монополиям, «Газпрому» и РАО ЕЭС, либо крупным финансово-промышленным группам. Ожидается, что последняя пенсионная реформа позволит привлечь средства на финансовые рынки, тем не менее, в кратко- и среднесрочной перспективе влияние пенсионных денег будет минимальным.
- 6 В определенной степени верны утверждения о том, что Россия с большинством стран СНГ находится по одну сторону «финансового водораздела» между экономикой переходного периода, переживающей быстрый рост финансового сектора, и экономикой с плохими показателями в этой области. Более того, Россия оказывается в этой категории практически по

тем же причинам, что и страны СНГ: в основном, это сочетание низкого доверия вкладчиков и высокого кредитного риска как следствие слабости институтов реализации правовых и нормативных основ. См. Берглоф, Эрик и Болтон, Патрик, 2002 «По обе стороны великого водораздела: финансовая архитектура переходного этапа», *Journal of Economic Perspectives* (Журнал экономических перспектив) (зима, стр. 77 - 100).

7. О создании новой Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) взамен ФКЦБ было объявлено президентом Путиным 10 марта 2004 г. Новая служба должна стать независимым органом, и пока не ясно, будет ли она подчинена премьер-министру или напрямую президенту. Олег Вьюгин, назначенный главой ФСФР, отстаивает необходимость прямого контроля президента над службой и подотчетности ее Госдуме, чтобы позволит органу заниматься долгосрочными целями без помех со стороны краткосрочных потребностей правительства. Г-н Вьюгин также недавно выразил мнение о том, что регулирование аудиторских и страховых компаний, а в конечном счете, и банков, также могло бы стать одной из функций ФСФР, когда российским финансовым сектором будет достигнут более высокий уровень посредничества.
8. По состоянию на 31 марта 2003 года действовало 29 полностью иностранных банков с полной банковской лицензией и еще 9 институтов с преобладающим иностранным участием в капитале. Хотя точных данных нет, многие полагают, что иностранные инвестиции в банковском секторе составляют 4 процента совокупного капитала.
9. Закон РФ № 4015-1, «*Об организации страховой деятельности*» от 27 ноября 1992 года, с поправками в законе № 204-ФЗ от 20 ноября 1999 г.
10. Федеральный закон № 172-ФЗ «*О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации»*» от 10 декабря 2003 г.
11. В настоящее время доля иностранных инвестиций в собственном капитале российских страховых компаний оценивается между 3 и 5 процентами
12. Закон РФ № 86-ФЗ «*О центральном банке Российской Федерации*» от 10 июля 2002 г. (с поправками).
13. Закон РФ № 17-ФЗ «*О внесении поправок и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР»*» от 3 февраля 1996 г. (с поправками).
14. Протокол № 13 заседания Правления Центрального банка Российской Федерации (Банка России), от 29 марта 1993 г. (официально не публиковался).
15. Постановление Центрального банка № 437 от 23 апреля 1997 г. «*Об особенностях регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями и о процедуре получения предварительного разрешения Банка России на увеличение уставного капитала кредитных организаций за счет ресурсов нерезидентов*», в котором в Статье 3 предусматривалось, что «до принятия соответствующего федерального закона действует квота на участие иностранного капитала в банковской системе Российской Федерации, установленная Правлением Банка России».
16. Указание Центрального банка РФ № 1204-У от 4 ноября 2002 г. «*Об утрате силы пункта 3 Решения Центрального банка РФ «Об особенностях регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями и о процедуре получения предварительного разрешения Банка России на увеличение уставного капитала кредитных организаций за счет ресурсов нерезидентов» от 23 апреля 1997 г. № 437*».
17. Закон «О банках», Статья 18.

18. Закон «О банках», Статья 18.
19. Закон «О банках», Статья 18.
20. Приказ Центрального банка № 02-195 от 13 апреля 1997 г. (с поправками), утверждающий Распоряжение Центрального банка № 437 «Об особенностях регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями и о процедуре получения предварительного разрешения Банка России на увеличение уставного капитала кредитных организаций за счет ресурсов нерезидентов» от 23 апреля 1997 г. (с поправками).
21. Там же, п. 8.
22. Там же, п. 5.
23. Там же, п. 11.
24. Там же, п. 12.
25. Требования, действовавшие на 15 февраля 2003 г., см. в телеграмме Центрального № 186-Т от 31 декабря 2002 г.
26. С 15 февраля 2003 г. действующие требования составляют 5 миллионов евро для банка с иностранным участием и 165 549 000 рублей, или примерно 4 900 000 евро по текущему обменному курсу, для чисто национальных банков.
27. Там же, п. 28.
28. Там же, п. 29.
29. Там же, п. 30.
30. Там же, п. 31.
31. Чтобы определить, следует ли считать намерения и конкретные последствия таких мер, как требования к гражданству и месту проживания директоров, управляющих или сотрудников банка, соответствующими обязательствам по либерализации пункта I/A Кодекса по движению капитала, необходимо провести соответствующий анализ.
32. Решение Верховного Совета Российской Федерации № 4016-1 «О введении в действие Закона Российской Федерации «О страховании» от 27 ноября 1992 г.
33. См. Федеральный закон № 204-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации»» от 20 ноября 1999 г. (Закон «О страховании» с поправками)
34. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 6.5.
35. Категория обязательного страхования охватывает страхование от ущерба или нанесения вреда жизни, здоровью и/или имуществу третьих лиц в результате действий застрахованного, а также страхование гражданской ответственности, возникающей в этой же связи.
36. Категория обязательного государственного страхования включает в себя страхование от ущерба или вреда жизни, здоровью и/или имуществу государственных служащих различных категорий.

37. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 6.3.
38. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 3.
39. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 6.3.
40. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 6.3.
41. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 6.3.
42. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 6.3.
43. Включая компании из Балтийских государств, стран СНГ, США (12 компаний), Германии (8 компаний), а также ряд компаний из других европейских государств.
44. Министерство финансов Российской Федерации, www.minfin.ru
45. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 6.3 and 6.5.
46. Закон «О страховании» с поправками, Ст. 25.3
47. Закон Российской Федерации № 2124-1 от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»: Статья 1 о свободе массовой коммуникации; Статья 3 о недопустимости цензуры; Статья 6 о сфере применения закона.
48. Закон «О средствах массовой информации»: Статья 54 «Распространение иностранной информации»
49. Закон «О средствах массовой информации», Статья 54.
50. Закон «О средствах массовой информации», Статья 7: «Учредители».
51. Закон Российской Федерации № 107-ФЗ от 4 августа 2001 года «О внесении дополнений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»»: Статья 19.1 дополненного Закона о средствах массовой информации: об ограничениях в отношении учреждения телевизионных, видео программ, а также организаций (юридических лиц), осуществляющих телевизионное вещание.
52. Закон «О средствах массовой информации», с поправками, Статья 19.1.
53. Авиационный кодекс Российской Федерации, принят Госдумой 19 февраля 1997 года и утвержден Советом Федерации 5 марта 1997 г.
54. Закон Российской Федерации № 10-ФЗ от 8 января 1998 года «О государственном контроле в развитии авиации».
55. Закон Российской Федерации № 127-ФЗ от 24 июля 1998 г. «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»
56. Закон Российской Федерации № 15-ФЗ от 16 февраля 1995 г. «О связи» предусматривал это в Статье 8.
57. Закон «О связи» 2003 г., Статья 5, п. 1.

58. Закон «О связи» 2003 г., Статья 5, п. 1.
59. Закон «О связи» 2003 г., Статья 69, п. 2.
60. Закон «О связи» 2003 г., Статья 15.
61. Закон «О связи» 2003 г., Статья 29, п. 2.
62. Закон «О связи» 2003 г., Статья 30, п. 1.
63. Закон «О связи» 2003 г., Статья 23.
64. Закон «О связи» 2003 г., Статья 24, п. 2.
65. Закон Российской Федерации 2395-1 от 21 февраля 1992 г. «О недрах».
66. Закон Российской Федерации № 225-ФЗ от 30 декабря 1995 года «О Соглашениях о разделе продукции».
67. Указ Президента РФ № 1020 «О консолидации акций Газпрома в федеральной собственности» от 9 августа 1999 г.
68. Указ Президента РФ № 529 «Об условиях торговли акциями Газпрома в период его сохранения в федеральной собственности» от 28 мая 1997 года.
69. Федеральный закон № 74-ФЗ «О распоряжении акциями РАО ЕЭС и других государственных энергетических компаний» от 7 мая 1998 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.
СТАТИСТИЧЕСКИЕ ТАБЛИЦЫ И ЦИФРЫ

Таблица А.1. Ведущие 12 получателей ПИИ Среди субъектов Российской Федерации, 2002 г

	Приток ПИИ (в млн. долл. США)	% от общенациональной величины
г. Москва	1 508 680	37,7
Сахалинская область	679 771	17,0
Moscow область	589 146	14,7
Тюменская область	168 773	4,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	133 850	3,3
Ленинградская область	115 352	2,9
Свердловская область	99 719	2,5
Самарская область	97 721	2,4
Архангельская область	96 452	2,4
Краснодарский край	90 003	2,2
Санкт-Петербург	84 082	2,1
Ростовская область	52 650	1,3

Источник: ФСГС/Госкомстат.

Рис. А.1. Приток ПИИ в Россию и Китай, 1994 – 2002 гг.

(млн. долл.США)

Insert fig1e from russia.xls

Источник: Международная статистика ОЭСР по инвестициям.

**Таблица А.2. Приток ПИИ в Россию и Китай в начальные годы открытия иностранным
инвестициям**

(млн. долл.США)

Китай	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	916	1 419	1 956	2 244	2 314	3 194	3 393	3 487	4 366
Россия	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	690	2 066	2 579	4 865	2 761	3 309	2 714	2 748	3 442

Источник: Международная статистика ОЭСР по инвестициям.

Статистика ФСГС/Госкомстата по притоку ПИИ в Россию из стран ОЭСР отличается - заметно, но не последовательно - от данных, зарегистрированных странами-источниками инвестиций. Для США, Великобритании и Японии величина ФСГС/Госкомстата для кумулятивного притока ПИИ в 1994 - 2003 гг. превышает величину страны-источника в среднем на 602 процента, а для Нидерландов, Германии, Швейцарии и Франции в среднем на 32 процента ниже указанной странами-источниками. Статистика ФСГС/Госкомстата была в среднем на 40 процентов выше данных страны-источника для семи стран ОЭСР, приведенных в статистике ФСГС/Госкомстата.

Таблица А.3. Кумулятивные притоки ПИИ в Российскую Федерацию из некоторых стран ОЭСР, 1994 – 2003 г.

(млн. долл. США)

	Данные источника	страны-	Данные ФСГС/Госкомстата
США		518	4 297
Великобритания*		1 553	2 828
Нидерланды		3 548	2 796
Германия		2 666	2 542
Япония		124	1 353
Швейцария*		1 305	822
Франция		990	331
Всего		10 703	14 969

* 1994 – 2002 гг. (данные по 2003 г. пока не известны).

Источник: Инвестиционная статистика ОЭСР, ФСГС/Госкомстат.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ИЗМЕРЕНИЕ УРОВНЯ УТЕЧКИ КАПИТАЛА ИЗ РОССИИ

Расчеты величины оттока капитала из России сильно отличаются из-за трудностей дефиниции,¹ а также из-за разницы в оценках объемов оттока капитала, который можно считать незаконным и не выявленным.

Одно из определений бегства капитала, так называемое определение «горячих денег»², основано на измерении чистых ошибок и пропусков в платежном балансе плюс чистые потоки инвестиционных активов и пассивов, не являющихся ПИИ или портфельными инвестициями и принадлежащих структурам, не относящимся к кредитно-денежным органам, органам общего государственного управления или банкам. Согласно такому определению, в течение периода, по которому есть статистика МВФ, а именно в 1994-2002 гг., утечка капитала насчитывала в среднем 19,1 миллиарда долларов США в год и составила всего 171,5 млрд. долларов³, легко превысив на конец 2003 года общий уровень долгосрочного долга России в размере 144,9 млрд. долларов США.⁴

Если пользоваться более широким определением «горячих денег» (т.е. «горячие деньги согласно определению, данному в предыдущем абзаце, плюс чистые потоки инвестиционных активов и пассивов, не являющихся ПИИ или портфельными инвестициями, которые принадлежат банкам) плюс чистые потоки портфельно-инвестиционных активов и пассивов в виде долговых ценных бумаг, средняя величина за рассматриваемый период сокращается до 16,7 миллиарда долларов, а общая сумма – до 149,3 миллиарда долларов.

Включение чистых ошибок и пропусков исходит из того, что эта цифра чаще всего представляет собой незаконные оттоки капитала, а не просто произвольные статистические колебания. Одним из факторов, говорящих в пользу этого предположения, является то, что у России уровень чистых ошибок и пропусков высокий, отрицательный и стабильный, и в период 1995 - 2001 гг. колеблющийся примерно в пределах 8 - 9 миллиардов долларов. В то же время, даже если эту немалую сумму вычесть из общего объема, остается еще чуть меньше 9 миллиардов долларов в год, и совокупная величина в 1994 – 2002 гг. составит 80,3 миллиардов чистого оттока капитала.⁵

Среди особенностей деловой среды, отпугивающих внутренние инвестиции и поощряющих утечку капитала, могут быть перечислены следующие⁶:

- Макроэкономическая нестабильность, особенно в конце 90-х гг.
- Налоговая система, которая считалась произвольной и конфискационной, особенно до принятия нового Налогового кодекса.
- Отсутствие доверия к банковской системе.

- Слабость институтов защиты прав частной собственности.
- Процесс приватизации в некоторых случаях позволил руководителям предприятий распродать контролировавшиеся ими активы и спрятать вырученные средства за рубежом.

В числе каналов утечки капитала могут быть следующие⁷:

- Соккрытие экспортных доходов, в особенности в секторе энергетики.
 - Занижение объема экспорта.
 - Экспортная контрабанда, вырученные доходы от которой вкладываются в иностранные компании или на иностранные счета.
 - Экспорт через оффшорные дочерние организации по заниженным трансфертным ценам, причем разница между трансфертной и рыночной ценой остается в оффшоре.
- Завышение импортных платежей, включая использование фиктивных импортных договоров на приобретение товаров и услуг.
- Фиктивные авансовые платежи по импорту.
- Разнообразные операции по счету капитала, направленные на уклонение от действующих требований и осуществляемые нередко через корреспондентские счета банков-нерезидентов в российских банках.

Некоторые комментаторы, утверждая, что данные платежного баланса могут быть неполными, предлагают свои весьма отличные оценки утечки капитала.⁸ Они нередко находятся на уровне или выше верхней оценки, основанной на приведенных выше расчетах платежного баланса.

Уникальность России среди стран с переходной экономикой заключается в том, что последние годы она была нетто-экспортером капитала. Основные центрально- и восточноевропейские страны с экономикой переходного типа, а также страны Балтии, в начальные годы перехода отмечали гораздо меньший уровень экспорта капитала на душу населения, причем отток скоро превратился в существенный приток капитала.⁹

Примечания

- 1 . ср. Schneider (2003) с подробным изложением общих проблем определения бегства капитала и измерения потоков капитала.
- 2 . Обобщено в Loungani et al (2000).
- 3 . Международный валютный фонд (МВФ), *Международная финансовая статистика*, апрель 2004 г.
- 4 . веб-сайт Центрального банка России.
- 5 . Международный валютный фонд (МВФ), *Международная финансовая статистика*, апрель 2004 г.
- 6 . Loungani et al (2000).
- 7 . Loungani et al (2000).
- 8 . Wintrobe (1998) говорит о величине от 30 миллиардов до 300 миллиардов долларов США.
- 9 . Loungani et al (2000), а также Garibaldi et al (2001).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

ДВУСТОРОННИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ДОГОВОРЫ И СОГЛАШЕНИЯ ОБ ИЗБЕЖАНИИ ДВОЙНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ С УЧАСТИЕМ РОССИИ

Двусторонние инвестиционные договоры (ДИД)

Россией подписаны двусторонние инвестиционные договоры (ДИД) с 56 странами; в 1989 – 1990 гг. бывшим СССР были подписаны ДИД с 14 странами ОЭСР, а также ДИД с Китаем. Двусторонние инвестиционные договоры с рядом других стран ОЭСР и некоторыми другими странами были подписаны Российской Федерацией в 90-х гг. Со времени публикации исследования 2001 года еще две страны, Таиланд и Йемен, подписали ДИД с Россией. ДИД между Россией и США был подписан в 1992 году, но до сих пор не вступил в силу, ожидая ратификации Россией. В 1992 году Россия разработала примерный ДИД, который служил отправной точкой для переговоров; ему на смену в 2001 году пришел новый примерный договор; в нем сохранены положения, касающиеся компенсации в случае экспроприации, а также гарантии денежным переводам, однако были исключены принципы отказа от дискриминации, предоставления национального режима, режима наибольшего благоприятствования, а также «справедливого и равноправного отношения».

Таблица А.3.1. Двусторонние инвестиционные договоры с участием России

Партнер	Год заключения договора	Партнер	Год заключения договора
Албания	1995	Лаос	1996
Аргентина	1998	Ливан	1997
Армения	2001	Литва	1999
Австрия	1990	Македония	1997
Бельгия - Люксембург	1989	Молдова	1998
Болгария	1993	Монголия	1995
Канада	1989	Нидерланды	1989
Китай	1990	Норвегия	1995
Чехия	1994	Филиппины	1997
Хорватия	1996	Польша	1992
Куба	1993	Португалия	1994
Кипр	1997	Румыния	1993
Дания	1993	Словакия	1993
Эквадор	1996	Словения	2000
Египет	1997	ЮАР	1998
Эфиопия	2000	Испания	1990
Финляндия	1989	Швеция	1995
Франция	1989	Швейцария	1990
Германия	1989	Таджикистан	1999
Греция	1993	Таиланд	2002
Венгрия	1995	Турция	1997
Индия	1994	Украина	1998
Италия	1996	Великобритания	1989
Япония	1998	США	1992
Казахстан	1998	Узбекистан	1997

Республика Корея	1990	Вьетнам	1994
Кувейт	1994	Йемен	2002
Северная Корея	1996	(быв.) Югославия	1995

Источник: ЮНКТАД, база данных ДИД/ДДН.

Договор Европейской энергетической хартии

Россия подписала Договор Европейской энергетической хартии (ЕЭХ) в 1994 году, но до сих пор его не ратифицировала. Договор ЕЭХ¹ - это правовое рамочное соглашение о правилах международного сотрудничества в области торговли энергетическими ресурсами, их транзита и инвестиций в энергетику. В нем предусмотрены следующие обязательства: защита инвестиций, применение торговых правил ВТО в торговых операциях, связанных с энергетикой, даже между странами, не входящими в ВТО, но участвующими в Договоре ЕЭХ; отказ от дискриминации и свобода торговли; снижение ограничений на передачи технологий; свободный доступ на рынки капитала; защита окружающей среды, а также прозрачность регулирования. В Договоре ЕЭХ также предусмотрены важные положения, касающиеся разрешения споров. Озабоченность России по поводу полного применения Договора ЕЭХ объясняется в основном опасениями, связанными со Статьей 7 о транзите², которая требует, чтобы Россия позволила другим государствам из бывшего СССР экспортировать нефть и газ по российским трубопроводам.

Договоры об избежании двойного налогообложения

Россия подписала большое число договоров об избежании двойного налогообложения (ДДН), основная их часть была подписана между 1995 и 2002 гг., и многие заменили налоговые договоры, подписанные бывшим СССР. В тех случаях, когда таких заменяющих договоров Российской Федерацией подписано не было, Россия выполняет положения договоров, подписанных СССР. ДДН между Россией и США, подписанный в 1992 г., заменил соглашение, которое существовало между США и СССР с 1973 года, и вступил в силу в 1994 г. В их числе договоры, в которых участвует Россия, а также договоры СССР, преемником которого является Россия. В соответствии со Статьей 15 Конституции Российской Федерации, положения должным образом ратифицированных международных договоров, в которых участвует Россия, имеют преимущественную силу по отношению к положениям внутреннего российского законодательства. Данный принцип отражен в Первой части Налогового кодекса.

Таблица А.3.2. Договоры об избежании двойного налогообложения (ДДН) с участием России

Партнер	Год заключения договора	Партнер	Год заключения договора
Армения	1998*	Македония	2000*
Австрия	2002	Мали	1999*
Азербайджан	1998*	Мальта	2000
Беларусь	1997*	Мавритания	1995
Бельгия	2000*	Молдова	1997*
Венгрия	1994	Монголия	1995
Канада	1995	Марокко	1997
Китай	1997*	Намибия	2000*
Кипр	1998	Нидерланды	1996
Чехия	1995	Норвегия	1996 and 2002
Дания	1996	Филиппины	1995
Эстония	2002	Португалия	2000 and 2002
Финляндия	1996 и 2002	Словакия	1997*
Франция	1999*	Словения	1997*
Германия	1996	ЮАР	2000*
Исландия	1999	Испания	2000*
Индия	1998*	Шри-Ланка	2002
Индонезия	1999 и 2002	Швейцария	1995
Иран	2002	Таджикистан	2002
Ирландия	1995*	Таиланд	1999
Италия	1996	Турция	1999*
Северная Корея	1997	Туркменистан	1998
Казахстан	1997*	Украина	1999*
Киргизстан	2000*	Великобритания	1997*
Кувейт	2002	США	1993*
Леван	1997	Узбекистан	1995*
Литва	1998 и 1999	Вьетнам	2002
Люксембург	1997*	(быв.) Югославия	1995
Макао	1999		

* Год вступления в силу.

Источник: ЮНКТАД, база данных ДИД/ДДН.

Примечания

1. <http://www.encharter.org/upload/1/TreatyBook-en.pdf>.
2. В частности, пункт (1): «Каждая Договаривающаяся Сторона принимает необходимые меры для облегчения транзита энергетических материалов и продуктов в соответствии с принципом свободы транзита и без различий в том, что касается происхождения, места назначения или владельца таких энергетических материалов и продуктов, и без дискриминационных тарифов, основанных на таких различиях, а также без чрезмерных задержек, ограничений или сборов». А также пункт (3): «Каждая Договаривающаяся Сторона обязуется, что в ее положениях, регулирующих транспортировку энергетических материалов и продуктов и использование сооружений для транспортировки энергии, для транзитных энергетических материалов и продуктов предусматривается не менее благоприятный режим, чем тот, который ее положения предусматриваются для таких материалов и продуктов, происходящих из ее собственной территории или предназначенных для нее, если только в каких-либо действующих международных соглашениях не предусмотрено иное».

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ОТВЕТЫ НА АНКЕТУ ОБ ИНВЕСТИЦИОННЫХ УСЛОВИЯХ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОЙ РОССИИ

Препятствия, отмеченные FIAS	Санкт-Петербург	Ленинградская область	Новгородская область	Калининград
<i>Препятствия, связанные с приобретением и арендой земли инвесторами</i>				
1. Отсутствие вторичного рынка земли.	Вторичный рынок только начинается развиваться.	Приобрести землю на вторичном рынке можно, но не просто.	Приобрести землю на вторичном рынке возможно, но только в небольших количествах.	На вторичном рынке приобрести участок земли довольно сложно.
2. Недостаточная согласованность между ведомствами, связанными с приобретением земли	Основная проблема – отсутствие координации между процедурами, за которые отвечают разные органы. Нет системы «одного окна».	Координация между органами, участвующими в приобретении земли, требует совершенствования.	Ситуация неплохая в центре области, где ведомства работают в целом в координации между собой. В других районах ситуация хуже. Работа в этой области будет продолжена в некоторых городах в рамках русско-шведского проекта (?).	Для получения земли необходимо обращаться в некоторые ведомства, работа которых плохо скоординирована. Системы «одного окна» нет.
3. Отсутствие согласованной базы данных о недвижимости	Нет общей информационной базы данных. Информацию можно получить из разных источников, напр., из официальной прессы.	Такая база данных разрабатывается в Ленинградской области. Там можно получить некоторую информацию.	Информацию можно получить в областной администрации. Региональная программа под названием «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в Новгородской области (2002 – 2007 г.)» призвана содействовать развитию такой базы данных.	Пополняемой базы данных нет. Информация, которую можно получить в областной администрации, не обновлялась последние несколько месяцев.
4. Местный орган власти не продает землю инвесторам, не имеющим собственности.	Как правило, такого не происходит.	Такой проблемы не существует, при наличии проектной документации.	Как правило, такого не происходит.	Инвестор может приобрести или арендовать объект нулевого цикла, при условии, что запланирован конкретный проект.
5. Длительные проволочки в выделении земли. * Какое время в	Задержки могут быть от нескольких месяцев до двух лет, в зависимости от цели, ради которой	1 год в среднем, максимум 2 года.	Минимум 5 месяцев.	3-5 месяца.

	среднем уходит на получение участка земли для хозяйственных целей?	приобретается земля, а также от формы владения землей. Задержки существенно сокращаются в случае краткосрочной аренды земли.				
Препятствия, отмеченные FIAS						
6.	Высокая ставка аренды * Какова средняя ставка земельного налога за 1 кв. метр в долларах США? * Какова средняя ставка аренды за 1 кв. метр земли в долларах? * Какова средняя ставка аренды за 1 кв. метр офисной площади в долларах?	Земельный налог: \$ 15-30 за месяц за 1 кв. м офисных площадей. Максимальная арендная ставка в центре города 120 долларов Средняя арендная плата за кв. м земли 20 долларов	Санкт-Петербург	Ленинградская область	Новгородская область	Калининград
		Арендная плата рассчитывается в зависимости от ставки земельного налога, которая умножается на площадь земли и корректируется с учетом платы за пользование, инфраструктурных отчислений, а также категории земли. Плата за пользование колеблется в зависимости от типа арендатора, вида деятельности и сектора экономики. Средняя ставка аренды составляет 1,5 доллара за кв.м. Средняя ставка налога – 0,4 доллара за кв.м.	Базовые ставки аренды колеблются в зависимости от зоны. Базовая ставка помножается на площадь земли и корректируется с учетом платы за пользование и типа сооружения. Средняя ставка аренды земли составляет 0,4 доллара за кв.м. Средняя ставка земельного налога – 0,37 доллара за кв.м (в Новгороде Великом). Средняя ставка аренды офисных помещений составляет 2 - 20 долларов/кв.м	Средняя ставка аренды 0,5 - 3 доллара за кв.м Средняя ставка земельного налога 0,15 – 1,5 доллара Аренда офисных помещений стоит 12 - 15 долларов за кв.м		
7.	Длительные задержки в получении разрешений на строительство.	Задержки происходят на предварительных этапах при получении решений. После того, как все решения получены, на получение разрешения на строительство уходит 1 – 2 месяца.		Длительных задержек в получении разрешения не бывает. На подготовку всей требуемой документации уходит много времени, в среднем от 5 месяцев до 1 года.	Длительных задержек в получении разрешения не бывает. Процесс занимает около 2 месяцев. Если не хватает требуемой документации, нужно 6 месяцев.	Весь процесс занимает около 6 месяцев.
Препятствия, связанные с регистрацией предприятий с иностранными инвестициями.						
8.	Дискриминационная практика при	Различий в процедурах доступа на рынок между	Различий в процедурах доступа на рынок между	Различий в процедурах доступа на рынок между компаниями с	Различий в процедурах доступа на рынок между	Различий в процедурах доступа на рынок между

	лицензировании иностранной экономической деятельности	компаниями с иностранным капиталом и отечественными компаниями нет.	компаниями с иностранным капиталом и отечественными компаниями нет.	иностранным капиталом и отечественными компаниями нет.	компаниями с иностранным капиталом и отечественными компаниями нет.
9.	<p>Длительные и громоздкие процедуры регистрации компаний.</p> <p>* Каков максимальный временной срок регистрации компании?</p> <p>* Какова плата за регистрацию компании?</p> <p>* На какой срок выдается регистрационное свидетельство компании?</p>	<p>В настоящее время регистрация юридических лиц в Российской Федерации регулируется Федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц и предпринимателей, принятым 8 августа 2001 г.</p> <p>В соответствии с данным законом, юридических лиц регистрирует Министерство по налогам Российской Федерации.</p> <p>Процедура регистрации занимает 5 рабочих дней с момента представления всей требуемой документации.</p> <p>Обычно взимается сбор в размере 2000 рублей.</p> <p>Временного срока регистрации компании нет.</p> <p>Каждое юридическое лицо должно регистрироваться как налогоплательщик, а также зарегистрироваться во всех бюджетных и внебюджетных фондах и государственных статистических органах.</p>			
Препятствия, отмеченные FIAS		Санкт-Петербург	Ленинградская область	Новгородская область	Калининград
Проблемы, связанные с таможенной администрацией и пограничным контролем					
10.	<p>Плохо оборудованные пункты пересечения границы</p>	<p>Жалоб от предпринимателей на техническое оборудование на пограничных пунктах нет. Однако, есть необходимость наращивать их пропускную способность.</p>	<p>В последние годы ситуация улучшилась.</p>	<p>Область не входит в зону пересечения границы.</p>	<p>Последнее время пропускная способность выросла примерно на 67%.</p>
11.	<p>Задержки и коррупция в органах таможни.</p>	<p>Проблемы существуют. Нередко требуют обязательную документацию. Известны некоторые случаи взимания дополнительной платы за ускорение процедуры таможенной очистки.</p>	<p>Задержки в регистрации товаров случаются.</p>	<p>Новгородские предприниматели не считают таможенную регистрацию серьезной проблемой.</p>	<p>В настоящее время задержки в таможенной регистрации товаров уменьшились благодаря вступлению в силу нового Таможенного кодекса и размещению всех таможенных органов в одном помещении. Время</p>

						на регистрацию товаров было уменьшено на 80%. Благодаря этим мерам снизился уровень преступлений.
Налогообложение						
12.	Работа налоговых инспекций определяется главным образом «доходными заданиями», в том числе заданиями по штрафам и пеням.	Такие плановые задания существуют. Прежде всего, на деятельность властей влияют официальные планы по собираемости налогов. Компании с иностранными инвестициями сообщают о том, что они подвергаются частым проверкам вследствие того, что их деятельность более прозрачна.				
13.	Отсутствие ясности в отношении налоговых стимулов. * Какие налоговые стимулы предлагаются местной администрацией?	В настоящее время Петербургским правительством никаких налоговых стимулов инвесторам не предлагается.	У компаний есть соглашения с правительством о получении следующих налоговых льгот: 1. снижение ставки налога на прибыль на 4 процента. 2. Освобождение от налога на имущество.	Правительство предлагает следующие стимулы для инвестиционных проектов: 1. Снижение ставки налога на прибыль на 4 процента. 2. Освобождение от налога на имущество. 3. Еще ряд не уточненных освобождений от налоговых платежей. 4. Транспортный налог выплачивается по ставке 50% от установленной. Некоторые муниципалитеты предлагают инвесторам льготы по местным налогам.	Закон о свободной экономической области предлагает таможенные льготы по импорту и экспорту товаров, а также освобождает товары, произведенные на экспорт на территории Калининградской области, от таможенной пошлины.	
Препятствия, отмеченные FIAS			Санкт-Петербург	Ленинградская область	Новгородская область	Калининград
Прочие препятствия						
14.	Эффективность местных судов * Сколько споров между иностранными инвесторами и региональными	Точной статистики нет. Согласно экспертным оценкам, такие споры не часты. Юристы иностранных компаний считают решения судов справедливыми.	Сведений нет.	Сведений нет.	Сведений нет.	Сведений нет.

	<p>властями рассматривалось за последний год в суде? * В скольких случаях суд вынес решение в пользу иностранного инвестора?</p>				
15.	<p>Чрезмерные административные проверки. * Известны ли случаи вымогательства в связи с проведением проверок? * Является ли проведение проверок справедливым? * Сколько проверок проводится в течение года?</p>	<p>Предприниматели по-прежнему считают количество проверок чрезмерным и бессмысленным. Проблемы встречаются в основном в производственном секторе. Известно несколько случаев предвзятого отношения со стороны контролирующих органов. Количество проверок зависит от размера и деятельности компании. Их может быть свыше десяти. Больше всего проверяются торговые компании.</p>	<p>Инспекции регулярны. Некоторые компании проверяются ежемесячно.</p>	<p>Число проверок чрезмерно. Производственные компании проверяются несколько раз в год, торговые компании не так часто.</p>	<p>Число проверок чрезмерно. До 10 раз в год в компании среднего размера. Известны случаи взяточничества в процессе проверки.</p>
Препятствия, отмеченные FIAS					
16.	<p>Согласно иностранным инвесторам, серьезную проблему представляет преступность. * Укажите местную статистику по уровню основных видов преступности, а также уровень раскрываемости, где такая статистика</p>	<p>Санкт-Петербург В 2003 году число зарегистрированных преступлений снизилось на 17,2% (самое значительное сокращение по всей Российской Федерации). В то же время, число раскрытых преступлений снизилось на 29%. В 2003 г. зарегистрировано 59849 преступлений, и 28331 раскрыто. В 2003 году</p>	<p>Ленинградская область Число зарегистрированных преступлений снизилось в 2003 году на 5,9%. В то же время на 29,9% снизилось число раскрытых преступлений. В 2003 году зарегистрировано 29627 преступлений, 12351 раскрыто. В 2003 г. зарегистрировано 13403</p>	<p>Новгородская область Количество преступлений в области в 2003 г. сократилось на 4,6%. Уровень раскрываемости упал на 3,9%. В 2003 г. зарегистрировано 13069 преступлений, раскрыто 7662. В 2003 году зарегистрировано 4931 серьезных преступлений (на 31% меньше, чем в 2002 г.). Раскрыто 3134.</p>	<p>Калининград Количество преступлений в области в 2003 году выросло на 11,1%. Уровень раскрываемости сократился на 1%. В 2003 году зарегистрировано 22516 преступлений, раскрыто 13500. В 2003 году зарегистрировано 8234 серьезных преступлений (на 24,5% меньше, чем в</p>

	имеется.	зарегистрировано 27869 серьезных преступлений (на 29% меньше по сравнению с предшествующим годом). Раскрыто 11476 (на 22,9% меньше). Иностранцы предприниматели нечасто сталкиваются с преступностью в России и считают, что эта проблема преувеличена в СМИ.	серьезных преступлений (на 27,8% меньше, чем в предшествующем году). Раскрыто 6127 (на 30,8% меньше).		2002 г.). Раскрыто 5213 (на 15,7% меньше).
17.	Личные контакты помогают преодолевать административные барьеры. * Укажите степень, в которой данной утверждение верно, например, «все зависит от контактов», «зависимость от контактов средняя», «минимальная зависимость от контактов».	Отмечается некоторая зависимость от личных контактов для преодоления административных барьеров в различных ведомствах.	Отмечается некоторая зависимость от личных контактов для преодоления административных барьеров в различных ведомствах.	Отмечается некоторая зависимость от личных контактов для преодоления административных барьеров в различных ведомствах.	
Препятствия, отмеченные FIAS		Санкт-Петербург	Ленинградская область	Новгородская область	Калининград
18.	Отношение к инвесторам со стороны местной администрации * Охарактеризуйте общее отношение к иностранным инвесторам, например, оценку иностранными инвесторами помощи или препятствий,	Отношение городской администрации к инвесторам считается нейтральным. Российские предприниматели считают, что администрация не создает высоких барьеров. Однако, было бы желательно, чтобы администрация была настроена более благоприятно. Ситуация	Иностранные инвесторы получают поддержку от областного правительства.	Привлечение инвестиций, особенно иностранных инвестиций, является приоритетом для развития области. Поэтому администрация хорошо расположена к инвесторам и оказывает им поддержку.	Отношение городской администрации к инвесторам считается нейтральным.

	чинимых чиновниками.	несколько лучше по отношению к иностранным инвесторам.	При подключении к электросети и водопроводу встречаются сложности в основном из-за нехватки мощностей. Подключение к телефонным сетям и Интернету предлагается коммерческими компаниями без длительных проволочек; рынок таких услуг хорошо развит.	При подключении к электросети и водопроводу встречаются сложности в основном из-за нехватки мощностей. Подключение к телефонным сетям и Интернету предлагается коммерческими компаниями без длительных проволочек; рынок таких услуг хорошо развит. .	При подключении к электросети и водопроводу встречаются сложности в основном из-за нехватки мощностей. Подключение к телефонным сетям и Интернету предлагается коммерческими компаниями без длительных проволочек; рынок таких услуг хорошо развит. .
19.	Длительные проволочки при подключении к коммунальным службам * Укажите средний срок подключения к электросети, водопроводу, газу, телефонным сетям и Интернету.	При подключении к электросети и водопроводу встречаются сложности в основном из-за нехватки мощностей. Подключение к телефонным сетям и Интернету предлагается коммерческими компаниями без длительных проволочек; рынок таких услуг хорошо развит. Самой неотложной проблемой для промышленных компаний является поставка инертных газов.	При подключении к электросети и водопроводу встречаются сложности в основном из-за нехватки мощностей. Подключение к телефонным сетям и Интернету предлагается коммерческими компаниями без длительных проволочек; рынок таких услуг хорошо развит. Самой неотложной проблемой для промышленных компаний является поставка инертных газов.	При подключении к электросети и водопроводу встречаются сложности в основном из-за нехватки мощностей. Подключение к телефонным сетям и Интернету предлагается коммерческими компаниями без длительных проволочек; рынок таких услуг хорошо развит. .	При подключении к электросети и водопроводу встречаются сложности в основном из-за нехватки мощностей. Подключение к телефонным сетям и Интернету предлагается коммерческими компаниями без длительных проволочек; рынок таких услуг хорошо развит. .
20.	Иностранные компании вынуждены пользоваться услугами консультационных компаний, связанных с органами государственной власти. * Каково число консультационных фирм в частном секторе? (Укажите список.)	Государственные ведомства рекомендуют некоторые консультационные компании, которых они считают надежными партнерами, предлагающими профессиональные услуги. Некоторые инвесторы отмечают это как положительный факт, так как между многими работающими на рынке консультационными компаниями сделать выбор не всегда просто.	Государственные ведомства рекомендуют некоторые консультационные компании, которых они считают надежными партнерами, предлагающими профессиональные услуги. Некоторые инвесторы отмечают это как положительный факт, так как между многими работающими на рынке консультационными компаниями сделать выбор не всегда просто.	Государственные ведомства рекомендуют некоторые консультационные компании, которых они считают надежными партнерами, предлагающими профессиональные услуги. Некоторые инвесторы отмечают это как положительный факт, так как между многими работающими на рынке консультационными компаниями сделать выбор не всегда просто.	Государственные ведомства рекомендуют некоторые консультационные компании, которых они считают надежными партнерами, предлагающими профессиональные услуги. Некоторые инвесторы отмечают это как положительный факт, так как между многими работающими на рынке консультационными компаниями сделать выбор не всегда просто.
Препятствия, отмеченные FIAS		Санкт-Петербург	Ленинградская область	Новгородская область	Калининград
21.	Помимо разрешений, полученных в центральных органах	В настоящее время помимо предусмотренных федеральных	В настоящее время помимо предусмотренных федеральных никаких	В настоящее время помимо предусмотренных федеральных	В настоящее время помимо предусмотренных федеральных

<p>власти, получения разрешений на работу для иностранных рабочих также требуют муниципальные органы. * Да или нет, предложите также пояснения.</p>	<p>законодательством никаких требований по отношению к иностранным работникам нет. Тем не менее, действующее федеральное законодательство чрезмерно усложнено и предусматривает длительные и сложные процедуры. В различных административных округах Санкт-Петербурга существуют разные требования в отношении документов, которые иностранные граждане должны предоставить, чтобы получить разрешение на работу.</p>	<p>федеральным законодательством никаких других требований по отношению к иностранным работникам нет. Тем не менее, действующее федеральное законодательство чрезмерно усложнено и предусматривает длительные и сложные процедуры.</p>	<p>других требований по отношению к иностранным работникам нет. Тем не менее, действующее федеральное законодательство чрезмерно усложнено и предусматривает длительные и сложные процедуры.</p>	<p>законодательством никаких других требований по отношению к иностранным работникам нет. Тем не менее, действующее федеральное законодательство чрезмерно усложнено и предусматривает длительные и сложные процедуры.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. КРЕДИТНЫЕ РЕЙТИНГИ

Одним из показателей последних улучшений в деловом климате Российской Федерации, в частности в макроэкономических переменных, является неуклонное повышение за последние четыре года кредитного рейтинга суверенных долговых обязательств и других инструментов, после значительного снижения рейтингов во время финансового кризиса 1998 г. Тем не менее, хотя общие долгосрочные национальные рейтинги находятся на высоком уровне, рейтинг конкретных инструментов в целом по-прежнему ниже инвестиционного.

Moody's

С 2000 года рейтинговое агентство Moody's несколько раз повышало кредитный рейтинг страны для облигаций и банковских депозитов в иностранной валюте в России. В ноябре 2001 года страновой потолок был повышен до уровня Ba3, затем в декабре 2002 года до Ba2, а в октябре 2003 г. до Baa3. Последнее повышение было наиболее значимым, так как свидетельствует о переходе из категории риска долгосрочных обязательств Ba, которая считается спекулятивной и подверженной значительному кредитному риску, в категорию Baa, которая определяется как имеющая средний кредитный риск и потенциально обладающая некоторыми спекулятивными характеристиками. В настоящее время Россия не входит в ведущийся агентством Moody's список тех, кто является объектом активного наблюдения в силу тенденций к изменению или происходящих событий, которые, по мнению агентства, заслуживают более пристального изучения.

Standard and Poor's

В настоящее время агентство Standard and Poor's оценивает Россию в общем кредитном рейтинге на уровне AA+, который был присвоен в феврале 2002 г. В январе 2004 года агентство подняло кредитный рейтинг России для инструментов в местной валюте с BB+ до уровня BBB-, а кредитный рейтинг в иностранной валюте с BB до BB+, предлагая стабильный прогноз для обоих видов рейтингов.

Fitch

В декабре 2003 года национальный долгосрочный рейтинг России был установлен агентством Fitch на уровне AAA, наивысшей категории в оценке кредитного качества. Однако, этот общий рейтинг не нашел отражений ни в одном из текущих кредитных рейтингов агентства по российским банкам, так как все они включены в категории спекулятивного качества. В мае 2003 г. агентство Fitch повысило рейтинг долгосрочных суверенных долговых обязательств России до уровня BB+, наивысшей категории в разряде спекулятивных. Прогноз агентства Fitch по этим рейтингам стабильный.

ГЛОССАРИЙ

АДР	американская депозитная расписка
ДИД	двусторонний инвестиционный договор
ЦБР	Центральный банк России
СНГ	Содружество независимых государств States
ДДН	Договор об избежании двойного налогообложения
ЕЭХ	Европейская энергетическая хартия
ФКЦБ	Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг [заменена ФСФР]
ФСФР	Федеральная служба по финансовым рынкам [прежде ФКЦБ]
ФСГС	Федеральная служба государственной статистики [прежде Госкомстат]
Госкомстат	государственный комитет по статистике [заменен ФСГС]
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
ММВБ	Московская межбанковская валютная биржа
СРП	Соглашение о разделе продукции
РАО ЕЭС	РАО «Единые энергетические системы» России

БИБЛИОГРАФИЯ

- Абалкин, А. и Дж. Уолли (1999), «Проблема бегства капитала из России», *The World Economy*, т.22, №. 3, стр. 421- 444.
- Афанасьев, С., (2003), *Пенсионная реформа в России: первый год реализации*, доклад на Международном семинаре по пенсионной реформе в странах с переходной экономикой университет Хитоцубаши, Япония.
- Ассоциация российских банков (2003), «Переход банковской системы на международные стандарты отчетности (МСФО)» (ротапринт, Москва, 21 июня).
- Бек, Р. и М. Шуларик (2003), Россия в 2010 г.: это русский медведь, а не бык!, *Аналитические обзоры Дойче-Банка*, № 2003/3, Дойче-Банк, ДБ Рисерч, Франкфурт, Германия.
- Беккер, А. (2004), «Интервью: Олег Вьюгин, руководитель ФСФР», газета Ведомости, 15 апреля 2004 г., www.vedomosti.ru
- Берглоф, Е. и П. Болтон (2002), «По обе стороны великого водораздела: финансовая архитектура переходного этапа», *Журнал экономических перспектив* (зима, стр. 77 - 100).
- Бергсман, Дж.Г., Г. Бордман и В. Дребенцев (2000), «Совершенствование политики России в области прямых иностранных инвестиций», аналитические обзоры (*Policy Research Paper*) № 2329, Всемирный банк, Вашингтон.
- Буги, С., Дж. Гиблинг, И. Пенкина и Ю. Торфимова (2003), *Анализ рисков в банковской отрасли: Россия*, Standard and Poor's, Париж.
- Буитер, В. и И. Сегвари (2002), «Бегство капитала и отток капитала из России: симптомы, причины и лечение», аналитические доклады ЕБРР (*EBRD Working Paper*) № 73, Лондон.
- Клессенс, С., Д. Окс и Р. Поластри (1998), «Бегство капитала из стран Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР» аналитические обзоры (*Policy Research Working Paper*) № 1976, Всемирный банк, Вашингтон.
- CEFIR (2004), «Мониторинг административных барьеров на пути развития малого развития в России: результаты первых трех раундов», www.cefir.org
- «Об акционерных обществах», (2002), Федеральный закон № 208-ФЗ Российской Федерации «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г., с поправками.

- EIU (Economist Intelligence Unit – аналитическая группа издательства «Экономист») (2003), Доклад о финансовой системе страны – Россия (*Country Finance Report, Russia*), май 2003 г., EIU, Нью-Йорк.
- EIU (2003), «Российская промышленность: защита авиационно-космического пространства», Обзор стран (*EIU Country Briefing*), 7 мая 2003 г., Лондон.
- EIU (2004), Страновой обзор – Россия (*Russia Country Report*), март 2004 г., Лондон.
- Фабри, Н. и С. Зени (2002), «Прямые иностранные инвестиции в России: насколько важен инвестиционный климат», исследование коммунистических и бывших коммунистических стран (*Communist and Post Communist Studies*), № 25, Марн-ла-Валле.
- FIAC (Консультативный совет по иностранным инвестициям) (2003), *Отчеты шестнадцатой и семнадцатой сессий*, Москва.
- FIAS (Консультативная служба по иностранным инвестициям) (2001), *Изучение административных барьеров в субъектах Российской Федерации: Ленинградская, Новгородская области, г. Санкт-Петербург, Свердловская и Томская области*, Вашингтон.
- Гарибальди, П., Н. Мора, Р. Сахай и Дж. Цеттельмейер (2001), «Что привлекает капиталы в странах переходной экономики», Доклады МВФ (*IMF Staff Paper*), т. 28 – Специальный выпуск, Вашингтон.
- Горбатова, Л. (2004), *Оценка учета и аудита в Российской Федерации*, доклад на заседании рабочей группы Российского круглого стола по корпоративному управлению, 24 – 25 марта 2004 г., ОЭСР, Париж.
- Гражданский кодекс (2003), «Гражданский кодекс Российской Федерации, Часть первая» № 51-ФЗ, 30 ноября 1994 г., с поправками от 10 октября 2003 г.
- Гурьев, С. (2003), «Бюрократия и коррупция», Журнал экономики развития (*Journal of Development Economics*), апрель 2004, <http://www.nes.ru/~sguriev/redtape.pdf>
- Хейнсворт, Р. и А. Кили, (2003), Российские банковские услуги населению и потребительское кредитование: великан и муравьи», аналитический доклад «Ренессанс Капитал» (*Renaissance Capital Research Paper*), № 2003/5, Москва.
- Херцфельд, Дж. и Б. Хорриган, (2003), *Перечень дискриминационных мер, являющихся барьером или сдерживающим условием для прямых иностранных инвестиций в Российскую Федерацию*», Salans, Париж.
- Институт экономики переходного периода, *Ежемесячные экономические бюллетени*, 2002 – 2004 гг., www.iet.ru
- Фонд ИНДЕМ (1998), *Россия против коррупции: кто выигрывает?*, Совет по внешней и оборонной политике, «Россия и всемирный проект», Москва.

- Иванов, А., (2003), «Пенсионная реформа: российские сбережения» аналитические обзоры «Тройка-Диалог» (*Troika Dialog Research Report*), 14 июля 2003 г., Москва.
- Кабалинский, Д., «Энергетические новобранцы», *Эксперт*, 24 марта 2003 г., <http://eng.expert.ru/economics/03-24energ.htm>
- Каримов, Т. (2002), *Либерализация российского рынка страхования в свете вступления России во Всемирную торговую организацию*, www.commercialdiplomacy.org/ma_projects/karimov.htm
- Кирьян, П. (2002), «Технический миллиард», *Эксперт* № 24, <http://eng.expert.ru/economics/24billion.htm>
- Козлов, К. и Д. Манаенков, (2003) *Фирмы с иностранным участием и их влияние на экспортную деятельность в России: мнение предприятий*, ЕЕСР, <http://www.eerc.ru/publications/wp/browse.asp?Page=8>
- Козлов, К., Н. Меленьтьева, Н. Пономарева и К. Юдаева (2001) «Имеет ли значение иностранная собственность? Российский опыт», аналитический доклад (*CEFIR Working Paper*), Москва.
- Лунгани, П. и П. Мауро (2000), «Бегство капитала из России», аналитический обзор МВФ (*IMF Policy Discussion Paper*), представлен на московской конференции по стратегии на период после выборов, 5 – 7 апреля 2000 г., Москва.
- «О банках» (1996), «Федеральный закон от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР»».
- «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (2003), «Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «Об организации страхового дела в Российской Федерации»».
- ОЭСР (1997а), *Экономические обзоры: Российская Федерация*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (1997б), *Труды ОЭСР: регулирование и надзор в области страхования в странах с переходной экономикой*, ОЭСР/ССНМ, Париж.
- ОЭСР (1998), *ОЭСР труды: развитие рынков капитала в странах с переходной экономикой – опыт стран и политика на будущее*, ОЭСР/ССНМ, Париж.
- ОЭСР(2001а), *Институциональные инвесторы: статистический ежегодник*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2001б), *Инвестиционная среда в Российской Федерации: законы, меры политики и институты*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2002), *Институциональные инвесторы: статистический ежегодник*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2003а), *Перспективы международных инвестиций*, № 2, 2003 г., ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2003б), *Перспективы двустороннего сотрудничества между Министерством по налогам и сборам РФ и ОЭСР*, ОЭСР, Париж.

- ОЭСР (2003с), *Доклад о развитии, регулировании и реформировании рынка страхования в Российской Федерации*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2004), *Экономический обзор: Российская Федерация*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2004а), *Законодательство и политика в области конкуренции в России*, ОЭСР, Париж.
- Пенкина, И. (2004), «Банки: диверсификация рисков», *Ведомости*, 21 января 2004 г.
- Пронина, Л. (2003а), «Авиакосмический гигант США видит над собой голубое небо», *The Moscow Times*, 19 февраля 2003 г.
- Пронин, Л. (2003б), «Реактивные истребители устремились на фондовый рынок», *The Moscow Times*, 23 октября 2003 г.
- Радыгин, А. (2003), *Раскрытие информации о бенефициарном собственнике*, доклад на семинаре по введению и исполнению правил раскрытия информации Российского круглого стола по корпоративному управлению, Москва, 2 - 3 октября 2003 г.
- Раутава, Дж. (ред.) (1996), *Финансовые рынки и банковский сектор России в переходный период* (исследования Банка Финляндии А:95), Банк Финляндии, Хельсинки.
- Шнейдер, Б. (2003), *Измерение утечки капитала: оценки и интерпретации*, Институт международного развития, Лондон.
- Сиккуляр, Т. (1998), *Бегство капитала и иностранные инвестиции: две повести из Китая и России*, Факультет экономики, Университет Западного Онтарио.
- Томпсон, В., «Реформирование российского закона о банкротстве», *I.C.S.L.R.*, № 4, Sweet & Maxwell Ltd., стр. 154-162.
- Уинтроб, Р. (1998), *Приватизация, рынок корпоративного контроля и бегство капитала из России*, Факультет экономики, Университет Западного Онтарио.
- Группа Всемирного банка (2002), *Пенсионная реформа в России: концепция и реализация*, [http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/0/3abad2cce2abba25c3256e27004863ad/\\$FILE/pension_eng.pdf](http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/0/3abad2cce2abba25c3256e27004863ad/$FILE/pension_eng.pdf)
- WPS – Доклад о российском финансовом секторе, «российские финансовые рынки не справятся с притоком пенсионных денег», *Russian Finance Report*, 30 мая 2003 г., www.securities.com
- Юдаева, К. (2003), Обзор исследований по влиянию вступления ВТО для российской экономики», Рабочая группа Торгового комитета, *Торговые отношения со странами с переходной экономикой*, ОЭСР, Париж.

Адреса в Интернет

www.cefir.org

www.cbonds.com

www.cbr.ru
<http://www.gks.ru/eng/>
www.izvestia.ru
www.minfin.ru
www.minsvyaz.com
www.securities.com
www.themoscowtimes.com
www.vedomosti.ru
<http://www.rbc.ru>