

НОВЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

ОБЗОР ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ 2006: НА ПУТИ К ОБЩЕЙ ОТКРЫТОСТИ (OECD INVESTMENT POLICY REVIEW OF RUSSIA 2006: ENHANCING POLICY TRANSPERANCY)*

ОЭСР опубликовала очередной **Обзор инвестиционной политики России** за 2006 г., подготовленный Комитетом по инвестициям Директората ОЭСР по финансам и предпринимательству совместно с экспертами Министерства экономического развития и торговли РФ и Центрального банка РФ при финансовой поддержке Европейской комиссии. Данная серия обзоров является частью долгосрочной программы сотрудничества между ОЭСР и Россией, направленной на обеспечение взаимовыгодного диалога и поддержку российских усилий по реализации социально-экономической политики с учетом лучших практик и использованием наиболее эффективных механизмов стран ОЭСР. Помимо подготовки обзоров Комитет ОЭСР по инвестициям предоставляет возможности для обмена мнениями по актуальным вопросам инвестиционной политики между представителями органов власти, бизнеса и других заинтересованных сторон России и стран ОЭСР.

В новом обзоре анализируются меры по регулированию и улучшению инвестиционного климата, принятые Россией за последние годы, а также даются рекомендации по совершенствованию инвестиционной политики, прежде всего ее нормативной и законодательной составляющей.

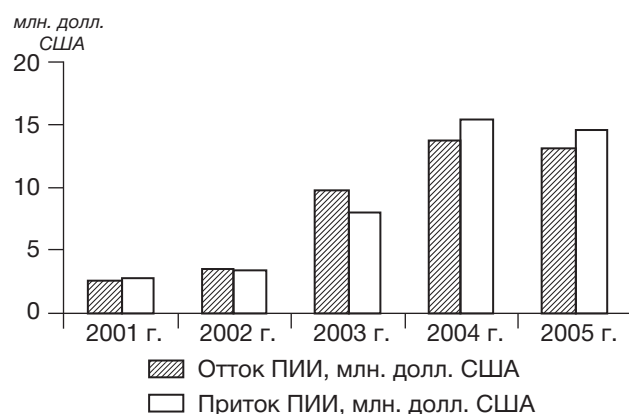
В первой главе обзора рассматриваются основные тенденции и направления инвестиционной политики России в сравнительной перспективе.

По мнению ОЭСР, Россия должна прилагать больше усилий для привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ), чтобы способствовать укреплению курса рубля и укреплению российской экономики в целом, снижению ее зависимости от экспорта нефти и газа. Несмотря на значительный прогресс, объем иностранных инвестиций, включая ПИИ, портфельные инвестиции и торговые кредиты, ос-

тается скромным по сравнению с ведущими странами ОЭСР.

С 2003 г. размер трансграничных финансовых потоков, включая ПИИ, в реальном выражении существенно вырос, достигнув рекордного уровня в 2004—2005 гг. После стагнации 2000—2002 гг. приток ПИИ увеличился более чем в 2 раза в 2003 г., а в 2004 г. Россия стала импортером ПИИ (Рис. 1). Однако несмотря на этот рост, Россия, учитывая масштабы и уровень ее экономики, пока остается недостаточно привлекательной для притока ПИИ по сравнению со странами ОЭСР, а также по сравнению со многими странами с развивающейся экономикой. Об этом свидетельствуют показатели соотношения объема ПИИ к ВВП, а также доля ПИИ в общем объеме инвестиций. Так, в 2005 г. объем ПИИ достиг 14,6 млрд. долл. США, однако это только 3% от ВВП, что сопоставимо с Украиной (2,6%) и ниже, например, чем в Польше (4,9%).

В отличие от большинства стран ОЭСР, где портфельные инвестиции составляют большую



Источник: Центральный банк РФ, статистика платежного баланса.

Рис. 1. Годовой приток и отток ПИИ в России

* Материал подготовлен директором Центра ОЭСР — ВШЭ Т.А. Мешковой.

Таблица 1. Приток и отток ПИИ в России, 2001–2005 гг., млн. долл. США

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Общий объем исходящих инвестиций	6 449	27 259	42 892	54 631
В том числе:				
Прямые инвестиции	3 533	9 727	13 782	13 126
Портфельные инвестиции	796	2 180	4 257	10 666
Другие инвестиции	2 120	15 352	24 853	30 839
Общий объем входящих инвестиций	3 433	28 274	37 530	56 091
В том числе:				
Прямые инвестиции	3 461	7 958	15 444	14 600
Портфельные инвестиции	3 756	-2 329	4 406	-854
Другие инвестиции	-3 784	22 645	17 680	42 345
Memorandum item				
Приток ПИИ на начало периода	52 919	70 884	96 729	117 891

Источник: Центральный банк РФ, статистика платежного баланса.

часть входящих и исходящих инвестиционных потоков (составляя от трети до половины инвестиций), в России этот вид инвестиций пока недостаточно развит. Большую часть инвестиционных потоков в Россию составляют финансовые операции, торговые кредиты и ссуды (66% от общего размера инвестиций в 2005 г.), что во многом объясняется значительным

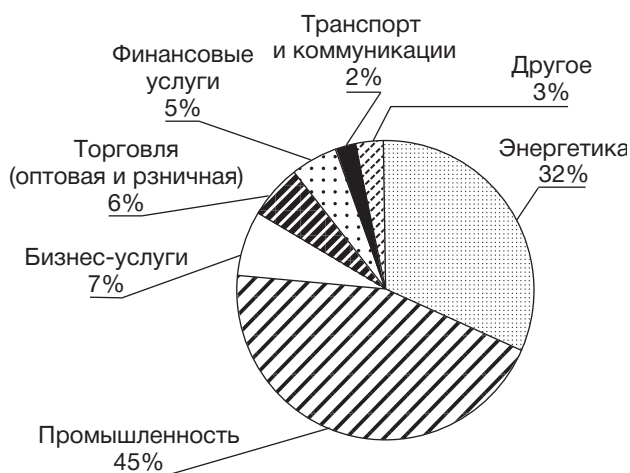
объемом внешних заимствований со стороны российских банков и компаний (Табл. 1).

Кроме того, сохраняются значительные межотраслевые диспропорции по объему привлекаемых иностранных капиталов. Значительная часть ПИИ (45%) поглощается производственным сектором, около одной трети (32%) всех ПИИ идет в высокодоходную энергетику и лишь незначительная часть ПИИ «допускается» сектору услуг (Рис. 2).

До сих пор значительную часть иностранных инвестиционных потоков составляли российские активы, размещенные за границей, в офшорах и реинвестированные в Россию, и в меньшей степени — новые капиталы, привносимые зарубежными инвесторами в российскую экономику. Показательно, что в 2005 г. 28% ПИИ пришли из Кипра, который наряду с Нидерландами (32%) обеспечивает более 50% притока ПИИ. Среди других стран-инвесторов фигурируют США, Германия, Великобритания и Швейцария (Рис. 3). Основным инвестором российской экономики остается Европейский союз в его расширенном составе (ЕС-25).

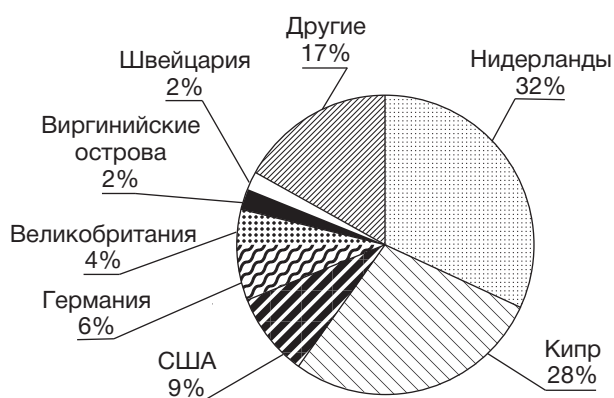
Таким образом, по мнению экспертов ОЭСР, возросший объем ПИИ в Россию связан не столько с улучшением инвестиционного климата в стране, сколько с конъюнктурными интересами зарубежных инвесторов.

Следствием сохраняющихся дисбалансов российской инвестиционной политики явля-



Источник: Федеральная государственная статистическая служба (Investment Policy Review of Russia 2006: Enhancing Policy Transparency. P. 16).

Рис. 2. Распределение ПИИ по секторам экономики в России



Источник: Федеральная государственная статистическая служба (Investment Policy Review of Russia 2006: Enhancing Policy Transparency. P. 17).

Рис. 3. Основные партнеры России по привлекаемым ПИИ

ется индекс ограничения прямых иностранных инвестиций (*FDI regulatory restrictiveness index*), показатели которого в 2005 г. (0,283) остаются пока еще существенно выше среднего показателя по ОЭСР (0,150). Результаты, достигнутые Россией в области либерализации ПИИ, по мнению экспертов ОЭСР, ниже результатов, достигнутых в этой области другими странами, не являющимися членами ОЭСР, но подписавшими Декларацию по международным инвестициям и многонациональным предприятиям¹.

Вторая глава обзора посвящена оценке степени открытости инвестиционной политики России, полученной в результате опроса, проведенного ОЭСР в 2005 г. В опросе приняли участие 102 иностранных бизнесмена, работающих в России.

В ходе опроса было выявлено противоречие между в целом негативной оценкой эффективности государственной инвестиционной политики России (64% респондентов) и относительно высоким уровнем удовлетворенности информационной открытостью и процедурным обеспечением инвестиционного процесса, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях (от 50% до 70%).

Наиболее закрытыми секторами российской экономики, в которых зарубежным инвесторам приходится сталкиваться с су-

щественными препятствиями, являются энергетика, финансовая сфера (страхование, банки), транспорт и связь. Машиностроение, торговля, ресторанный и гостиничный бизнес и некоторые другие отрасли сектора услуг характеризуются большей открытостью.

Согласно данным исследования ОЭСР, иностранным предприятиям, осуществляющим свою деятельность на территории России, приходится сталкиваться с рядом препятствий, особенно со стороны региональных властей: значительными задержками с получением разрешения на работу, трудностями с арендой земли или недвижимости. Длительность этих процедур, по мнению иностранных инвесторов, должна быть сокращена. Кроме того, новые регламентирующие меры часто принимаются без необходимых предварительных консультаций с представителями бизнеса, без учета мнения инвесторов, что делает инвестиционную политику менее предсказуемой, а инвестиционный климат — менее привлекательным. Не всегда последовательной и транспарентной, по мнению иностранных инвесторов, является роль федеральных, региональных и местных властей в процессе выработки и реализации инвестиционной политики. В то же время зарубежные респонденты отметили определенный прогресс в обеспечении информационной открытости ряда направлений, которые ранее представляли серьезное препятствие для инвестиций. Прежде всего, был отмечен действующий с 2004 г. новый Таможенный кодекс.

Вторым этапом исследования ОЭСР стал аналогичный опрос представителей Министерства экономики и торговли РФ, которое выразило заинтересованность в проведении подобной самооценки и сравнении результатов обоих этапов опроса для определения наиболее приоритетных направлений работы в области инвестиционной политики. В числе этих направлений была отмечена необходимость обеспечения бóльшей доступности и открытости информации, связанной с регулированием инвестиционной деятельности, в том числе через публикацию в электронных СМИ необходимой информации на иностранных языках, учитывая, что официальные правительственные сайты не пользуются популярностью среди иностранных инвесторов.

¹ The OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/LinkTo/daffe-ime\(2000\)20](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/LinkTo/daffe-ime(2000)20)).

К числу девяти стран, не являющихся членами ОЭСР, но подписавших Декларацию, относятся Аргентина, Бразилия, Чили, Эстония, Израиль, Латвия, Литва, Румыния, Словения.

Таблица 2. Иностранные инвестиции в российские федеральные округа, млн. долл. США

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

Источник: Федеральная служба государственной статистики РФ.

Кроме того, государство должно учитывать имеющиеся у иностранных инвесторов проблемы с пониманием и разграничением сфер компетенции различных государственных органов, участвующих в разработке и реализации инвестиционной политики. Еще один приоритет связан с недостаточностью консультационных процедур, в которых нуждаются иностранные инвесторы для получения своевременной и полной информации о принятии и планировании новых законодательных и иных регулирующих механизмов.

Необходимо отметить, что опрос проводился в соответствии с Рамочными принципами ОЭСР по обеспечению прозрачности международной инвестиционной политики (*OECD Framework for International Investment Policy Transparency*), и поэтому в центре его внимания были именно вопросы информационной доступности и открытости.

Не менее важными проблемами для инвестиций, определяющими приоритеты государства в области инвестиционной политики, являются коррупция, налогообложение, защита прав интеллектуальной собственности. Комплексному анализу проблем российской инвестиционной политики посвящен ряд исследований, проводимых авторитетными международными институтами. Среди них Всемирный банк², Европейский банк реконструкции и развития, Наблюдательный со-

вет по иностранным инвестициям (*Foreign Investment Advisory Council, FIAC*)³. Основные результаты этих исследований также приведены в обзоре. Кроме того, дается оценка деятельности различных существующих в России институтов и механизмов консультаций государства с бизнес-сообществом, наиболее известными и эффективными из которых были признаны Наблюдательный совет по иностранным инвестициям (*FIAC*) и омбудсмен по прямым иностранным инвестициям (*FDI ombudsman*).

Третья глава обзора посвящена региональному измерению российской инвестиционной политики.

Привлечение иностранных инвестиций в регионы и в различные сектора экономики (не только в энергетику) является одной из важнейших целей российской экономической политики. Лидерами по привлечению ПИИ остаются регионы, обеспечивающие более легкий доступ на региональный рынок (Центральный и Северо-Западный федеральные округа), либо располагающие значительными запасами природных ресурсов (Уральский и Дальневосточный федеральные округа) (Табл. 2).

Несмотря на ряд сравнительных преимуществ некоторых российских регионов (относительная дешевизна земли и собственности, квалифицированная рабочая сила), их инвестиционный климат в настоящее время оцени-

² World Bank "Doing Business" database; World Bank/EBRD Business Environment and Enterprise Performance Survey (2005)

³ FIAC Survey on "Russia: Investment Destination" (2005) (<http://www.fiac.ru/>).

вается иностранными инвесторами как недостаточно привлекательный. К числу основных препятствий для инвестиционной деятельности в регионах иностранные инвесторы относят, в том числе, менее развитую инфраструктуру, удаленность от центров принятия политических решений и финансовых услуг, ограниченный доступ к необходимой бизнес-информации, неэффективную и неоперативную работу региональных властей по решению вопросов регистрации, налогообложения и т.д., а также не всегда понятное разграничение ответственности и полномочий центральных и региональных властей.

Усилия региональных властей, направленные на снижение барьеров для притока инвестиций, — развитие специальных программ, снижение налогообложения, — пока не приносят ожидаемых результатов. В обзоре подробно рассматриваются новые федеральные законы «Об особых экономических зонах»⁴ и «О концессионных соглашениях»⁵, принятие которых оценивается как важная и позитивная мера на пути к построению государственно-частного партнерства, как свидетельство растущего внимания государства к региональному развитию (наряду с новой «Стратегией социально-экономического развития регионов РФ»⁶), и в конечном счете — как важная предпосылка улучшения инвестиционного климата. Однако для того чтобы привлечь иностранных инвесторов, подчеркивают эксперты ОЭСР, предоставление и использование налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ, предусмотренных новым законодательством, должно осуществляться в открытой и недискриминационной форме.

В четвертой главе подробно рассматривается новый законопроект о стратегических секторах экономики. Проект закона о стратегических секторах экономики, который должен быть вынесен на рассмотрение Госдумы в декабре 2006 г., станет своего рода проверкой политической воли российских властей к обеспечению большей открытости, особенно в энергетической сфере. ОЭСР рекомендует при разработке нового закона более четко ограничить число стратегических секторов,

четко определить критерии отнесения тех или иных видов деятельности к стратегически важным, главным из которых должно стать обеспечение безопасности, а также определить четкие сроки принятия правительственных решений, разрешающих или запрещающих деятельность иностранных компаний в указанных секторах.

В пятой главе дается обзор практики двусторонних инвестиционных договоров и торговых соглашений, которые являются неотъемлемой частью международной инвестиционной деятельности. К концу 2004 г. Россия заключила 52 двусторонних инвестиционных договора, 35 из которых вступили в силу. Проведенный выборочный анализ 22 договоров, заключенных Россией начиная с 1989 г. со странами-членами ОЭСР, СНГ, а также с рядом развивающихся стран, показал, что в целом эти договоры соответствуют международным нормам и требованиям. Однако практика последних лет свидетельствует, что Россия не учитывает в полной мере нововведений в этой области международного права.

Серьезные усилия, предпринимаемые Россией в области смягчения контроля над движением капиталов, не могли остаться без внимания и оценки экспертов ОЭСР — им посвящена шестая глава обзора.

Принятие в 2004 г. Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»⁷ оценивается экспертами ОЭСР как одно из наиболее важных достижений в этой области, соответствующее интересам как национальных, так и иностранных инвесторов. Закон, в целом направленный на последовательную либерализацию, соблюдение принципов недискриминационности и открытости, соответствует ключевым принципам Кодекса ОЭСР по либерализации движения капиталов (*OECD Code of Liberalization of Capital Movements*). В то же время этот закон значительно усложнил систему контроля над операциями по счетам и, таким образом, *de facto* стал еще одним препятствием для движения иностранных инвестиций.

Отмена валютного коридора с 1 июля 2006 г. является, по оценкам экспертов ОЭСР,

⁴ Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» № 116-ФЗ от 22 июля 2005 г. (<http://www.rg.ru/2005/07/27/ekonom-zony-dok.html>).

⁵ Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. (<http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html>).

⁶ Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (<http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=184>).

⁷ Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» № 173-ФЗ от 10 декабря 2003 г.

позитивной мерой для укрепления доверия бизнеса и усиления инвестиционных потоков в Россию. Эта мера соответствует рекомендациям, сформулированным экспертами ОЭСР в Обзоре инвестиционной политики в 2004 г. Однако для того чтобы эта мера имела действительно значимые и долгосрочные результаты, необходимо чтобы она сопровождалась принятием и других мер со стороны российских властей, прежде всего обеспечением информационной открытости осуществляемых трансакций и умеренно

строгим контролем над финансовыми институтами.

В седьмой главе обобщаются рекомендации экспертов ОЭСР по открытости инвестиционной политики и улучшению инвестиционного климата.

С полной версией доклада в электронном виде можно ознакомиться на сайте ОЭСР по адресу: <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/2006031E.PDF>.

ОБЗОР НОВЫХ ПУБЛИКАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ*

Д. Бич
Динамика процессов
европейской интеграции:
причины и этапы значимости
европейских институтов.
Бэсингсток, 2005

D. Beach
The Dynamics of European
Integration: Why and When EU
Institutions Matter. Basingstoke:
Palgrave Macmillan, 2005

Монография посвящена детальному анализу места и роли институтов в процессе европейской интеграции.

Сегодня, когда в научных и околонучных кругах все бóльшую популярность завоевывают междисциплинарные теории объяснения европейских интеграционных процессов, книга предлагает вернуться на десятилетие назад и вспомнить центральную для 90-х гг. XX в. научную дискуссию вокруг одного из ключевых для всех европейских исследований вопросов: кто управляет процессами европейской интеграции? Развернувшиеся научные дебаты отразили противостояние двух теоретических подходов: неинституционализма и межгосударственного подхода к объяснению вопросов европейской интеграции. Основу размышлений автора составляет типичный для исторического институционализма и теории рაციо-

нального выбора вопрос о роли институтов в историческом, социальном и экономическом развитии. Опираясь на классические теории экономической мысли, автор выдвигает ряд гипотез в подтверждение действительной роли европейских институтов в процессе выработки исторически значимых межгосударственных соглашений об учреждении и последующем развитии Европейского сообщества, но в то же время высказывает мысль о том, что степень значимости роли того или иного европейского института в данном процессе не является постоянной, а каждый раз изменяется под воздействием объективно складывающихся исторических условий и стратегических выборов каждого из институтов. Для проверки и подтверждения выдвинутых гипотез автор обращается к анализу шести исторически значимых соглашений. Это Закон о единой Европе, Договор об учреждении Европейских сообществ, Амстердамский договор, Договор в Ницце, Договор о Конституции ЕС и официальные документы, касающиеся пятого расширения ЕС.

Книга состоит из девяти глав, ее основу составляет описание методологии и теоретических подходов к анализу и последовательное раскрытие роли европейских институтов в интеграционных процессах через анализ исторически значимых межгосударственных соглашений.

Методология, используемая автором, может оказаться чрезвычайно полезной и быть рекомендована начинающим исследовате-

* Обзор подготовлен заместителем директора Центра ОЭСР — ВШЭ О.В. Перфильевой.