

**РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ИНВЕСТИЦИОННАЯ
ПОЛИТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОМЫШЛЕННОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА
(Обзор)**

1. BORKO J., TIMMERMAN H. Russland und die Europäische Union: Eine widersprüchliche Zwischenbilanz / Borko J., Timmermann H. – Köln, 1999. – 26 S.
2. САБЕЛЬНИКОВ Л.В., ЧЕБОТАРЕВА Е.Д. Возможности и перспективы промышленного сотрудничества России с ЕС // Внеш. торговля. — М., 1999. — N 4. — С.2 – 5.
3. БААС Л.А. Политика в области иностранных инвестиций и их ограничений в России // Там же. — N 1. — С. 36 – 39.
4. ГАНДАГА А. Взгляд с Запада: России срочно необходимы инвестиции и технологии // Там же. — С. 35.
5. БААС Л.А. Поощрение иностранных инвестиций и политика протекционизма в России // Там же. — С. 10-12.

В книге русского и немецкого авторов (1) приведены два доклада, в которых анализируются отношения между Россией и Европой. При этом авторы концентрируют внимание на концепции взаимодействия и проектах осуществления партнерства, считая, что эти отношения должны в основных чертах сохраниться и после постигшего Россию кризиса осени 1998 г.

Ю.Борко пишет, что с 1 декабря 1997 г., когда Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между ЕС и РФ вступило в силу, Россия еще больше приблизилась к Европе, что позволит ей в исторически короткие сроки осуществить прорыв в экономике. Для ускорения процесса сближения между Россией и Европой прежде всего нужно искать оптимальный вариант сотрудничества. Оптимальным сценарием долгосрочного развития отношений между регионами автор

считает партнерство, основой которого и является СПС. Модель партнерства привлекательна для обеих сторон, поскольку предусматривает широкое и разностороннее сотрудничество, но при этом оставляет каждой стороне большую свободу действий во внешней и внутренней политике.

Однако современное состояние отношений между Россией и Западной Европой лишь в малой степени отвечает предусмотренным в СПС критериям полноценного партнерства. Ему препятствуют не только трудности в проведении реформ, но и новые общественные структуры, значительно отличающиеся от западных. Экономическую систему России можно назвать рыночной, но не либеральной, а политический порядок является симбиозом демократических институтов и авторитарных органов власти на всех уровнях.

С учетом всего этого реальные отношения между Россией и ЕС, вероятно, будут развиваться по сценарию прагматичного сотрудничества, предполагающего достаточную стабильность в отношениях с тенденцией к постепенному их расширению. Если же исходить из общих долгосрочных интересов и целей, то обе стороны заинтересованы в прочных партнерских отношениях, и именно этот сценарий должен быть основным для их практической деятельности.

Касаясь той же проблемы, Х.Тиммерман пишет, что, несмотря на кризис осени 1998 г., курс, начатый с заключения СПС, продолжается, и подтверждением этого является реализация, хотя и замедленная, некоторых совместных проектов, например, создание объявленной зоны свободной торговли ЕС-Россия. Похоже, Россия намерена усилить контроль за движением капиталов, за экспортом и импортом, за финансами. Даже в сложных экономических и финансовых условиях она продолжает строить партнерские отношения с европейцами.

В будущем важнейшей задачей западной политики в отношении России будет стимулирование ее развития к «нормальному» европейскому государству. Запад заинтересован в сильной государственной власти в России, поскольку только сильное государство с эффективными институтами может создать и задействовать условия и механизмы, способные стимулировать иностранных и местных частных инвесторов к массовым инвестициям.

Для укрепления своего статуса великой державы в многополярном мире Россия ищет равноправного партнерства с другими великими державами, подчеркивая особую заинтересованность в развитии

торговли, научно-технического сотрудничества и финансовых отношений. Большое значение придается также включению в международное экономическое разделение труда. Эта стратегия совпадает с аналогичными стремлениями европейцев. Такую концепцию России Х.Тиммерман объясняет сильным влиянием мощных экономических и торговых групп на формирование международных отношений России. Эти группы (крупные банки, экспортеры нефти и газа в Западную Европу, конкурентоспособные предприятия, производящие вооружение, самолеты, аппаратуру для исследования космоса) заинтересованы в расцвете цивилизованной России путем модернизации и интернационализации российской экономики, а это предполагает мирное международное окружение и партнерство с Западом. Сотрудники ВНИКИ, доктор экономических наук Л.Сабельников и кандидат экономических наук Е.Чеботарева (2) пишут, что одной из наиболее прогрессивных форм современных внешнеэкономических связей является международное промышленное сотрудничество (МПС), включающее производственную специализацию и кооперацию, совместную исследовательскую и предпринимательскую деятельность в рамках конкретных проектов, обмен научно-технической информацией, патентами, лицензиями и пр. Сравнительно быстрое развитие МПС в течение двух последних десятилетий происходит под влиянием научно-технического прогресса (НТП), что обуславливает его успешное развитие и в XXI в.

Необходимость и целесообразность развития МПС определяется целым рядом преимуществ, которые оно дает. С точки зрения общенациональных интересов, это прямой путь к формированию современной структуры экспорта в пользу обрабатывающей промышленности, прежде всего машинотехнической, и к преодолению скрытых протекционистских барьеров. С точки зрения участников внешнеэкономической деятельности, МПС, включающее весь цикл операций по созданию и реализации продукции на рынках стран-партнеров, позволяет вовлечь в эту деятельность широкий круг предпринимателей, включая мелких и средних; открывает доступ к новым технологиям и общемировым стандартам; обеспечивает устойчивость и долговременный характер хозяйственных связей. Во всем мире МПС расширяется при поддержке национальных правительств и международных организаций. Поскольку Россия располагает богатыми природными ресурсами, значительными интеллектуально-кадровыми

ресурсами, ей тоже было бы чрезвычайно важно расширить свое участие в международном промышленном сотрудничестве с тем, чтобы полнее использовать преимущества этой формы внешнеэкономических связей. Однако неопределенная политическая ситуация, кризисное состояние экономики затрудняют поиски партнеров по МПС среди зарубежных стран, и страна по-прежнему ориентируется главным образом на традиционную куплю-продажу товаров.

Наиболее перспективными в плане такого сотрудничества являются отношения России с Европейским союзом и его странами-членами.

Во-первых, существует обоюдная заинтересованность России и ЕС в развитии взаимной торговли и многостороннего экономического сотрудничества. ЕС является главным торгово-экономическим партнером России, на его долю приходится 35% товарооборота России и до 60% всех иностранных инвестиций в ее экономику. ЕС, обладающий мощным промышленным, финансовым и торговым потенциалом (более 2/5 товарооборота мировой торговли) и в стратегическом плане будет играть ведущую роль в российских внешнеэкономических связях. Соответственно и Россия является для ЕС важным торгово-экономическим партнером как в настоящее время, так и в будущем.

Несмотря на то, что доля России во внешней торговле ЕС составляет только 3,5%, она относится к числу основных импортеров некоторых сельскохозяйственных продуктов в страны ЕС и поставляет 20% потребляемого в ЕС газа и 16% нефти (2, с.2). По мере выхода российской экономики из кризиса она сможет увеличить свой импорт, в том числе современной наукоемкой продукции. Ввиду чрезвычайно острой конкуренции на этом рынке, ЕС хотел бы опередить своих основных конкурентов (США и Японию), закрепившись на потенциально емком российском рынке. Кроме того, ЕС разрабатывает стратегию отношений с Россией на среднесрочную перспективу, включая сотрудничество в таких сферах, как структурная и промышленная политика, конверсия военного производства, защита окружающей среды и пр. ЕС заинтересован также и в российском научном потенциале, особенно на таком ключевом направлении научно-технического прогресса, как информационные технологии.

Во-вторых, несмотря на отток иностранного капитала и приостановку деятельности иностранных компаний и банков в России в результате финансового кризиса августа 1998 г., большинство западноевропейских деловых партнеров, работавших в реальной

экономике, из страны не ушли. По данным Института Европы РАН, инвестиции стран ЕС в российскую экономику в период 1993-1998 гг. увеличились с 5,3 до 7,5 млрд. долл., в том числе прямые – с 1,2 до 1,5 млрд. долл. (2, с. 3). Тенденция к росту капиталовложений, хотя и незначительная, свидетельствует о заинтересованности западноевропейских предприятий в продолжении развития прямых производственных связей с предприятиями России.

В 1997 г. был подписан ряд крупных соглашений между российскими и крупнейшими западноевропейскими компаниями: с компанией «Рено» о совместном производстве легковых автомобилей на московском предприятии АЗЛК, о совместной добыче нефти компаниями «Газпром» и «Ройял Датч-Шелл», о создании компаниями ГАЗ и «Фиат» совместного производства легковых автомобилей среднего класса в Нижнем Новгороде, а также соглашение между крупнейшим российским ракетостроительным объединением «ГКНЦП им. Хруничева», французской компанией «Матра Маркони спейс» и немецкой компанией «Даза» о создании космической системы мониторинга природной среды в режиме реального времени, охватывающей Европу и Россию.

В-третьих, наличие договорно-правовой базы в виде СМПС между Российской Федерацией и Европейским союзом от 24 июня 1994 г. (вступило в силу 1 декабря 1997 г.), базирующееся на общепризнанных международных нормах, заложило основы тесного экономического взаимодействия между Россией и ЕС на долговременную перспективу. Его целью является создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между партнерами и постепенного включения России в более широкую зону сотрудничества в Европе (европейское экономическое пространство — ЕЭП).

Соглашение определяет режим торговли товарами и услугами, условия предпринимательской деятельности, движения капиталов и рабочей силы, основные направления экономического сотрудничества, которое к тому же должно содействовать проведению рыночных реформ и перестройке экономики России.

Положения о промышленном сотрудничестве являются в СМПС приоритетной сферой. Соглашение определяет общие юридические рамки сотрудничества в различных отраслях промышленности, агропромышленном комплексе, в области инвестиций, науки и техники, стандартизации и сертификации, профессиональной подготовки и других

областях, связанных с реализацией конкретных промышленных проектов.

В каждой области сотрудничества выделены приоритетные проблемы. В области МПС это содействие реструктуризации и модернизации промышленности, развитию деловых связей между предприятиями, особенно малыми и средними, совершенствованию методов управления и обеспечению предприятий необходимой для их деятельности информацией; в области инвестиций – заключение соглашений по поощрению и защите инвестиций и об избежании двойного налогообложения капитала; в области стандартизации предусматривается проведение переговоров по заключению соглашений о взаимном признании сертификатов качества и достижение совместимости систем защиты прав потребителей.

Заслуживает особого внимания включение в СМПС положений о сотрудничестве в области технологий, которое обеспечило России недискриминационный доступ к научно-техническим программам Сообщества и стран-членов, возможность проводить переговоры и заключать специальные отраслевые соглашения по интересующим Россию вопросам. В последние годы российские ученые участвовали более чем в 20 совместных исследовательских проектах, финансируемых частично из бюджета Сообщества. В феврале 1999 г. парафировано Соглашение о сотрудничестве между Россией и ЕС в области науки и техники, обеспечивающее нам доступ к пятой рамочной программе НИОКР в ЕС на 2000-2004 гг.

Важным стимулом для развития МПС между Россией и ЕС является создание однородной правовой среды путем сближения законодательства. Поэтому в СМПС зафиксировано стремление России к постепенному достижению совместимости ее законодательства с законодательством ЕС, в частности в области регулирования предпринимательской и банковской деятельности, налогообложения, конкуренции и пр. Поскольку законодательство ЕС соответствует международно-признанным нормам и правилам (например, нормам ВТО, ОЭСР и др.), а на нормы ЕС ориентируются все участники ЕЭП, сближение законодательств поможет сгладить объективно существующие различия в экономической деятельности в России и остальном мире. Кроме того, это стимулирует российских предпринимателей к необходимости быстрой адаптации к условиям европейского рынка, ускорит перестройку российской экономики на

рыночной основе, будет способствовать привлечению иностранных инвесторов. Авторы отмечают, однако, что процесс сближения законодательств идет медленно. Принимаемые и действующие законы РФ не соответствуют аналогичным правовым документам, которые действуют в странах, применяющих нормы международного права, механизмы их применения недостаточно отработаны. Все это порождает путаницу и неуверенность у инвесторов.

Одной из ключевых проблем МПС является совместное финансирование проектов. СМПС предусматривает оказание Евросоюзом безвозмездной финансовой помощи России для ускорения экономических преобразований в рамках программы «Тасис». Сотрудничество при финансовом содействии ЕС развивается уже с 1991 г. Общий объем средств, выделенных России в 1991-1998 гг. по проектам «Тасис», составил более 1,5 млрд. долл. Эти средства использовались для передачи ноу-хау, консультаций, экспертных исследований, подготовки кадров и др. (2, с. 4).

Начиная с 2000 г. программа «Тасис» для России будет переориентирована на развитие экономического, в том числе промышленного, сотрудничества с Евросоюзом. Важнейшей целью обновленной программы «Тасис» является стимулирование инвестиций в производственный сектор российской экономики, на что предусмотрено 25% ее годового бюджета, установленного в размере 200 млн. евро (2, с. 4). Впервые предусматривается финансирование проектов промышленной кооперации, осуществляемых совместно предприятиями России, других стран СНГ и ЕС.

Это не исключает, однако, использование традиционных форм технического содействия: будет продолжена начатая по инициативе Б.Н.Ельцина трехлетняя программа подготовки менеджеров, в соответствии с которой 5000 молодых специалистов российских предприятий, в основном малых и средних, проходят курс обучения в ведущих западноевропейских фирмах. Существующая огромная потребность в квалифицированных кадрах в сфере управления (до 4 млн. человек) не может быть удовлетворена без зарубежной помощи.

В рамках программы «Тасис» ЕС предоставляет техническую помощь на реструктуризацию предприятий и повышение эффективности экспорта продукции ряда отраслей (текстильная, сталелитейная и др.). Предусматривается помощь предприятиям в приведении их финансовой отчетности в соответствие с международными стандартами

бухгалтерского учета, что должно повысить их инвестиционную привлекательность; обучение персонала методам организации сбытовой деятельности на европейских рынках; ознакомление заинтересованных ведомств с правилами конкуренции и экологическими нормами, применяемыми в западноевропейских странах.

Еще более важным финансовым инструментом МПС, пока еще не действующим в отношениях России с ЕС, могут стать займы и кредиты Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), который в основном финансирует проекты развития промышленной, транспортной и др. инфраструктуры, представляющие интерес для ЕС в целом или для стран-членов. ЕИБ выдает также кредиты на проекты социально-экономического развития в странах Центральной и Восточной Европы, Средиземноморья и других регионов. Пока не удалось добиться от ЕС включения положений, обеспечивающих доступ России к кредитам ЕИБ, но в документах ЕС не исключается его участие в финансировании отдельных проектов, предложенных российской стороной в рамках СМПС и поддержанных со стороны ЕС.

Авторы считают, что в будущем следовало бы добиваться расширения кредитования проектов с участием российских предприятий и распространения на Россию гарантий Европейского инвестиционного фонда по кредитам частных финансовых институтов стран-членов. Это особенно важно для реализации крупных совместных проектов, как, например, создание трансъевропейской транспортной сети. Россия может получить значительные выгоды от реализации этого проекта, но ее участие в нем зависит от решения вопроса о привлечении средств ЕИБ к финансированию инфраструктуры в России. Без займов и гарантий кредитно-финансовых институтов ЕС Россия не может рассчитывать на ширококомасштабное сотрудничество в энергетическом секторе, требующем крупных капиталовложений. В феврале 1999 г. подписан Меморандум о взаимопонимании, предусматривающий расширение сотрудничества между Россией и ЕС в этом секторе.

Развитие МПС России с ЕС возможно в рамках различных организаций регионального сотрудничества в Европе: прежде всего в организации «Черноморское экономическое сотрудничество», в котором участвуют 11 стран региона. Для России представляет интерес также разрабатываемая в ЕС концепция регионального сотрудничества между государствами Балтийского моря «Северное измерение», охватывающее

энергетику, разработку природных ресурсов, развитие инфраструктуры взаимной торговли стран региона, экологию, ядерную безопасность.

В решении этих проблем ЕС намерен опираться не только на государственную помощь, но и широко привлекать частный капитал, использовать собственные программы технической помощи, в том числе «Тасис». Мобилизации частной инициативы и капитала призвана содействовать деятельность Круглого стола промышленников и предпринимателей. Первое его заседание состоялось в Москве в 1997 г., и в итоговом документе было признано целесообразным создание механизма постоянно действующего диалога между промышленниками России и ЕС с целью устранения торговых барьеров и обеспечения свободного взаимного доступа на внутренние рынки партнеров. Участники второй встречи сформулировали ряд практических предложений по налоговой реформе в России в целях привлечения иностранных инвестиций, по сближению технических норм и стандартов, облегчению процедуры сертификации, о переводе бухгалтерской отчетности на международные стандарты и пр. Было высказано пожелание, чтобы МБРР, ЕБРР, ЕИБ и европейские агентства кредитования экспорта изыскали финансовые возможности для страхования политических рисков по совместным проектам в России.

Таким образом, существует немало сфер для развития МПС России с ЕС, но для реализации этих возможностей потребуются усилия по восстановлению доверия международных деловых кругов путем создания соответствующей правовой базы и привлекательного инвестиционного климата в России.

Глубокий финансовый кризис после августа 1998 г. привел к серьезным изменениям ситуации с иностранными инвестициями (ИИ) в России. Л. Басс (3) пишет, что отказ от долговых обязательств может оставить страну без поступлений капитала извне, тогда как собственные средства российских предприятий составляют не больше четверти от инвестиционных потребностей, необходимых для перехода российской экономики к росту (3, с.36). Для смягчения ситуации нужно радикально изменить направления потенциальных инвестиций из-за рубежа, чтобы ориентировать прямые капиталовложения, прежде всего в промышленность и банковский сектор и только потом – на рынок ценных бумаг. Для этого, однако, понадобится изменение правового режима иностранных капиталов-вложений в сторону его либерализации: создание приемлемых условий для инвесторов, постепенный отказ от

необоснованных ограничений для ИИ в России. Помимо этого нужно разработать меры, защищающие национальную экономику.

Опыт экономически развитых стран показывает, что основными составляющими инвестиционной политики являются: во-первых, последовательное ослабление ограничений и запретов при сохранении внутренней стабильности и с учетом национальных экономических и политических интересов; во-вторых, отраслевое регулирование размещения прямых инвестиций с тем, чтобы не допустить усиления влияния иностранного капитала на стратегически важные направления и области развития.

В качестве основных форм контроля за ИИ применяются запреты и ограничения в определенных видах деятельности или при выпуске определенных видов продукции, ограничение доли иностранного капитала в инвестируемых предприятиях, выдача специальных разрешений на инвестиционную деятельность инофирм. В ключевых отраслях, обеспечивающих национальную безопасность, экономическую, политическую и культурную независимость, практически всегда вводились подобные ограничения. Наиболее распространены запреты и ограничения в военно-промышленном комплексе, добывающей промышленности, авиационном, речном и морском транспорте, рыболовстве, сельском и лесном хозяйстве, средствах массовой информации, банковском деле и страховании. Ограничиваются ИИ также в сферу международных и внутренних почтовых и телекоммуникационных линий связи, транспортных средств, выработки и передачи электроэнергии, газо- и водоснабжения, производство и продажу алкогольных напитков и табачных изделий. Сдерживаются ИИ в традиционные отрасли, в которых, несмотря на достигнутый уровень производства, проникновение зарубежных компаний может привести к нежелательному обострению конкуренции и разорению национальных предприятий.

Помимо запретов и ограничений в отношении ИИ практикуются также различные формы административного, юридического и финансового регулирования (санкции и поощрения) инвестиционных потоков и иностранного участия в национальных предприятиях.

Практически не существует ограничений на привлечение иностранного капитала в строительство новых и расширение действующих предприятий. Но в случае покупки иностранным инвестором действующих национальных предприятий проявляется

определенная осторожность. В этом случае предусматриваются необходимые защитные меры от их полного поглощения: во избежание подрыва позиций отечественных предпринимателей устанавливаются предельные доли частного иностранного капитала в уставном фонде или ограничение на приобретение акций предприятия.

Режим типичных ограничений для иностранных инвесторов в России внешне схож с таковым в развитых странах. На самом же деле инвестиционный режим современной России сильно отличается от общепринятых международных норм и правил регулирования капиталовложений. Кроме того, значительно ограничивают инвестиционную деятельность в России широкая криминализация экономики, бюрократический произвол и пр.

Учитывая вышесказанное, сравнивать зарубежный и российский опыт в данной области можно лишь при анализе однотипных явлений, с которыми сталкиваются современные иностранные и российские инвесторы, вкладывающие капиталы в экономику РФ в соответствии с отечественным законодательством, которое нуждается в серьезном улучшении. В частности, отрицательным фактором является декларативность нормативных положений, регулирующих ИИ. Объявленные законодательством льготы иностранному капиталу фактически не действуют, поскольку порядок предоставления льгот не был определен в конкретных подзаконных актах. Серьезным недостатком является отсутствие принятой в международной практике юридической нормы о неизменности определенных первоначально условий хозяйствования в течение всего периода окупаемости инвестиций. Для предприятий с ИИ не разработаны соглашения о долгосрочной промышленной кооперации между отечественными и зарубежными фирмами. Практически не разработан вопрос о разделении в этой сфере полномочий между центром и субъектами Федерации.

Поэтому существует необходимость упорядочения законодательства, регулирующего зарубежные капиталовложения в РФ, в том числе обеспечение гарантий его надлежащего исполнения на федеральном и региональном уровнях. Завершение и корректировка действующего механизма регулирования ИИ могла бы способствовать усилению взаимодействия экономики России с международным рынком и смягчению внешних угроз экономической безопасности страны.

Однако до сих пор эффективность специального национального законодательства об иностранных инвестициях в России, направляю-

щего деятельность иностранных инвесторов в нужное государству русло, оказалась незначительной. Проведенный анализ инвестиционного законодательства России показывает, что к настоящему времени в стране действует около 100 нормативных актов, в той или иной степени ограничивающих деятельность зарубежных инвесторов. Ограничения направлены прежде всего на защиту национальных интересов, заключающихся в ускорении экономического развития и достижении экономической самостоятельности. Следует отметить, что государственное регулирование посредством ограничения ИИ характеризуется отсутствием системности и вытекающего из нее комплекса исполнительных мер, обязательных для всех и называемых за рубежом рамочными условиями инвестиционного сотрудничества.

К числу действующих нормативных положений, которые дают основания рассматривать их как ограничение деятельности иностранных инвесторов или как изъятие из национального режима, можно отнести, например, принятое в 1991 г. правило Закона об иностранных инвестициях (согласно статье 16), требующее особой регистрации на федеральном уровне иностранных инвестиций объемом более 100 млн. руб. Аналогично по своему действию и положение о сдаче в аренду федерального имущества на такую же сумму, для чего требуется специальное разрешение государства. Несовершенство этих положений подтверждается тем, что инфляция лишила это правило всякого смысла.

Новый закон об ИИ, принятый в первом чтении в феврале 1997 г., содержит обширный, с точки зрения международной практики, перечень ограничений и изъятий (более 40) из национального российского режима (З, с. 37). Например, положение о стабильности условий для предпринимательской деятельности инвесторов в случае изменения законодательства не гарантирует инвестору реальную возможность его использования при отстаивании своих интересов в наиболее уязвимой для него сфере — в вопросах налогообложения. Законопроект не предусматривает возможность предоставления иностранным инвесторам льготного режима, который почти повсеместно применяется в современной практике международного инвестиционного сотрудничества. Есть и ряд других положений того же порядка, и если они будут сохранены в тексте закона при его окончательном утверждении, задача улучшения инвестиционного климата в России по-прежнему останется нерешенной.

Сокращение необоснованных ограничений и изъятий необходимо провести и в законах и других правовых актах, регулирующих валютно-финансовую, банковскую и внешнеторговую сферы, а также вопросы приватизации, антимонопольного и земельного права.

В валютно-финансовой сфере ИИ регулируются устаревшим Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» (1992) и целым рядом подзаконных актов, что лишает правовую базу прозрачности и дает волю бюрократической самостоятельности. Принятие новой редакции закона не состоялось, тогда как совершенно необходимо решить такие важные для инвестиционной деятельности вопросы, как установление единообразия в определении категорий, к которым относится привлекаемый в РФ иностранный капитал: в валютном законодательстве его относят к движению капитала, а в инвестиционном законодательстве — к иностранным инвестициям. Для зарубежных инвесторов в этой области действуют мало обоснованные ограничения.

Например, современное законодательство РФ не устанавливает прямых запретов на проведение валютных операций зарубежными инвесторами. Но закон оговаривает право совершать любые валютные операции за исключением тех, для которых существует особый порядок. Речь идет об операциях с природными драгоценными камнями и драгоценными металлами, об операциях с российской валютой, которые регламентируются многочисленными инструкциями Банка России. Инструкции ограничивают деятельность иностранных инвесторов, устанавливая для них особый, более сложный режим работы с рублевыми и валютными счетами, а также дополнительные нормы и правила при осуществлении операций с валютными ценностями и национальной валютой России.

Ограничения для иностранных инвесторов в области банковской деятельности выражаются в том, что устанавливаются дополнительные требования к созданию и деятельности кредитных организаций с ИИ. В частности, иностранный инвестор для регистрации и получения лицензии обязан представлять в административные органы значительно больше документов, чем его российский коллега. Иностранному учредителю банка или его филиала в России устанавливается квота участия в российской банковской системе. При превышении квоты Банк России прекращает выдачу лицензий на осуществление банковских операций банкам с иностранными инвестициями или филиалам иностранных банков. Есть и ряд других ограничений.

Правда, некоторые из них можно считать оправданными. Например, требуется специальное разрешение для строительства, установки и эксплуатации иностранным инвестором средств связи, некоторых других жизненно важных элементов инфраструктуры. В интересах национальной безопасности для ИИ закрыты такие сферы деятельности, как производство оружия, изготовление наркотических и ядовитых веществ, радиоактивных элементов, водочных изделий и др. Целью подобных ограничений является удержание под национальным контролем важнейших систем жизнеобеспечения страны и недопущение чрезмерной зависимости от импорта, что особенно проявилось во время августовско-сентябрьского кризиса 1998 г.

Следует, однако, отметить, что часто многие ограничения для иностранных инвесторов продиктованы исключительно интересами бюрократических структур, как, например, распоряжения о замене международных водительских прав иностранных лиц на российские, о режиме передвижения иностранных граждан по территории РФ и др. Анализ содержания многих нормативных документов, регулирующих деятельность иностранных инвесторов в РФ, показывает, что по ряду аспектов они нередко не выдерживают сравнения с аналогичными правовыми актами, действующими в зарубежных странах, даже с однотипной с Россией переходной экономикой. Если сюда добавить недостаточно отработанные механизмы их применения, слабую подкрепленность подзаконными актами, неправильную интерпретацию, то в конечном счете мы имеем очень низкую эффективность создаваемой правовой базы.

Немалую роль играют и неформальные ограничения в отношении иностранных инвесторов, в том числе многоступенчатость процедуры получения разрешения и излишнюю подробность заявки на получение разрешения, бюрократизация регулирования последующей деятельности иностранных компаний в стране, предоставления кредитов и др. Все ограничения для иностранных инвесторов в совокупности ухудшают инвестиционный климат в России. Сложившийся в настоящее время режим регулирования иностранных капиталовложений не соответствует общемировым правилам и не поощряет зарубежных инвесторов к освоению российского рынка.

Для исправления ситуации, считает Л. Басс, требуется прежде всего упорядочить законодательство в этой сфере, пересмотрев действующие ограничения и изъятия. Одним из неперенных условий возвращения

иностранного капитала в Россию является повышение стабильности и прозрачности законодательства, регулирующего область инвестиций. Как показывает мировая практика, порядок их регулирования должен предусматривать либерализацию инвестиционного режима и переход к едино-образным правилам и нормам. Совершенствование правовой базы должно происходить путем ее наполнения нормами прямого действия, которые не должны иметь обратной силы и ухудшать условия функционирования иностранного капитала в России.

Повысить привлекательность РФ для ИИ поможет расширение участия в этом процессе региональных и местных российских властей, которые должны иметь большую самостоятельность в вопросах снятия ограничений для иностранных капиталовложений и одновременно нести большую ответственность за возмещение ущерба инвесторам.

В целом же вопрос о гарантиях для иностранных инвесторов, и в первую очередь со стороны государства, остается главной проблемой взаимоотношений с зарубежными партнерами. От решения этой задачи будет зависеть готовность инвесторов вкладывать средства в российскую экономику. Важное значение для этого имеют двусторонние межгосударственные соглашения о содействии инвестициям, режим действия которых опирается на международную юрисдикцию и обладает приоритетом над национальным законодательством, компенсируя его недостатки.

Первоочередной задачей для восстановления доверия иностранных инвесторов к РФ является скорейшее проведение налоговой реформы, снижение ставки налога на прибыль, снятие ряда существующих ограничений на отнесение расходов на себестоимость и пр. Наконец, в отношении иностранного капитала, действующего в нетрадиционном экспортном или импортозамещающем производстве, можно было бы предусмотреть дополнительные льготы, например налоговые на период налаживания производства.

Для масштабного привлечения капитала нужно задействовать и другие инструменты, чтобы сформировать в России полноценную структуру инвестиций. Развитие рынка страховых услуг, участие государства в страховании и перестраховании некоммерческих рисков для защиты инвестиций тоже может существенно изменить отношение зарубежных партнеров к вложению капитала в экономику РФ.

Для возвращения иностранных инвесторов в РФ нужно совершенствовать систему информации о рынке капитала в России, ибо

ее нехватка заметно ограничивает иностранный капитал в выборе конкретных сфер инвестирования. Но даже осуществление всех этих мер не может отменить необходимости реализации государством мероприятий макроэкономической политики, направленных на активизацию инвестиционного процесса и вывода российской экономики на траекторию подъема.

Директор и главный финансовый консультант «East European Consultants» А.Гандага (4), как консультант по инвестиционным проектам, считает, что политическая и экономическая нестабильность в России может подорвать доходную часть федерального бюджета и даже привести к открытым конфликтам, что, естественно, создает неблагоприятную почву для каких-либо инвестиционных проектов. Эта точка зрения широко распространена среди иностранных инвесторов, считающих, что данное обстоятельство является одной из главных причин незначительного объема иностранных инвестиций, вкладываемых в российскую экономику. Другими причинами являются высокий уровень преступности и коррупции. Языковой барьер, уровень специального образования российских предпринимателей, отсутствие опыта работы в условиях рыночной экономики и особая ментальность также играют свою негативную роль.

В этих условиях автор видит следующие варианты вложения средств иностранных инвесторов в российские проекты:

1. Проект крупной зарубежной компании (такой как «Coca-Cola») с собственными технологиями работы.

2. Проект российского инвестора или группы инвесторов с привлечением:

- зарубежной технологии в качестве вклада иностранного инвестора в уставный фонд;
- зарубежной технологии и зарубежного финансирования;
- зарубежной технологии и кредита иностранного банка, обеспеченного иностранным инвестором;
- зарубежной технологии и зарубежного государственного финансирования;
- зарубежного финансирования под гарантии центрального или местного российского правительства.

В обозримом будущем, считает автор, не видно предпосылок для того, чтобы небольшие западные или азиатские инвесторы рискнули

самостоятельно инвестировать в России, и поэтому первый вариант могут использовать лишь немногие крупные фирмы.

Остальные пять вариантов небольшие российские компании, нуждающиеся в иностранных инвестициях, обычно игнорируют. Отчасти это происходит потому, что они не знают, где и как искать западных инвесторов. Для этого и существуют специальные консалтинговые фирмы, такие как «East European Consultants», которая может на реальных условиях помочь российским компаниям в привлечении иностранных инвестиций под различные проекты, бесплатно провести оценку инвестиционного потенциала проекта и другие предварительные работы.

Способом решения проблемы рационального сочетания либерализации государственного регулирования в целях обеспечения экономической безопасности России, стабилизации ее экономики и возобновления экономического роста является, по мнению Л.Басса (5), сбалансированность внешнеэкономической «открытости» и разумного протекционизма. Это подразумевает проведение структурной перестройки народного хозяйства, обновление его технологической базы и повышение эффективности производства, включенного в международный обмен капиталами. Такой курс означает усиление взаимосвязи страны с внешними рынками товаров и капиталов.

Либерализация хозяйственной деятельности, в том числе и инвестиций, является основной частью российской экономической политики с начала рыночных реформ. Однако практика прошедших лет показала, что надежды на динамичное развитие народного хозяйства и включение в мирохозяйственные связи оправдались не во всем. Односторонняя ориентация на либерализацию оказала на экономику РФ не только положительное, но и отрицательное воздействие. Увеличилась зависимость страны от внешних рынков, от торговой и финансовой политики промышленно развитых стран и международных организаций. Общая величина накопленных в РФ иностранных вложений к середине 90-х годов достигла примерно 10 млрд. долл., в том числе прямых инвестиций зарубежного капитала – около 6 млрд. долл. (5, с. 10). Однако либерализованные иностранные инвестиции так и не оказали (в силу своей незначительности) преобразующего влияния на внутреннее производство, и прежде всего на его структуру.

Это объясняется многими причинами, в том числе недостаточным использованием принятой в зарубежной практике протекционистской защиты национального производства и внутреннего рынка, некритическим подходом к разработанным МВФ рецептам регулирования. Опыт стран с рыночной экономикой показывает, что применение разумного протекционизма могло бы не только устранить перекосы в структуре импорта, но и привлечь прямые ИИ в импортозамещающие отрасли: с введением тарифных и нетарифных ограничений в отношении отдельных групп импортируемых товаров иностранным поставщикам часто бывает выгоднее отказаться от экспорта соответствующих товаров и налаживать их производство в стране-импортере с использованием высоких технологий. Кроме того, в кризисных ситуациях для регулирования иностранных инвестиций используются нетарифные, административные методы, дающие зачастую более быстрый и полный эффект.

Однако государственные органы РФ освоили и применяют только некоторые из методов регулирования ИИ: импортные тарифы, налоги на импорт, лицензирование ввоза и вывоза ряда товаров, валютный курс рубля, контроль за поступлением экспортной выручки и пр. Но в целях защиты национальных производителей должны также использоваться различные ограничения и меры по снижению угрозы иностранной конкуренции на внутреннем рынке: ограничения на использование иностранных граждан в качестве руководящего персонала, лимит на долю местного компонента в выпускаемой продукции и пр.

Исследования показывают, что либерализация режима ИИ не является единственным фактором экономической политики страны. Развитие отечественного производства нельзя обеспечить без активного применения протекционистских мер, особенно в трудные или переходные периоды развития. Но эти меры должны быть связаны с селективной структурной политикой, ориентированной на долгосрочную стратегию экономического развития.

Однако в России цели и задачи структурной политики до сих пор не определены, и в результате в некоторых случаях лишаются необходимой защиты и поддержки жизненно важные и перспективные сегменты отечественной экономики, а в других – принимаются протекционистские меры, которые могут привести к ухудшению положения на внутреннем рынке, к консервации технологической отсталости в защищенных от конкуренции секторах российского производства. Протекционизм не

может быть тотальным, срок его действия должен охватывать сравнительно короткие промежутки времени (примерно 4 – 8 лет), и в течение этого периода он должен снижаться по мере роста конкурентоспособности защищаемых отраслей. Увлечение протекционистской защитой может привести к автаркическому развитию и свести к минимуму положительный эффект либерализации ИИ, а также к ответным мерам со стороны иностранных государств.

В любом случае, какой бы эффективной ни была протекционистская защита, она не может освободить государство от проведения макроэкономической политики, направленной на активизацию инвестиционного процесса и создание условий для экономического роста. Необходимо упорядочение и в сфере движения капиталов, предотвращения его утечки. Определенных изменений требует и действующий порядок осуществления ИИ в экономику России, видимо, целесообразно определить особо важные стратегические отрасли, в которых вложения иностранного капитала ограничиваются или даже запрещаются.

Сбалансированное сочетание либерализма и протекционизма следовало бы обеспечить в регулировании и других форм сотрудничества с иностранным капиталом – выполнении проектов на базе соглашений о разделе продукции, договоров о концессиях, функционировании иностранных компаний в свободных экономических зонах.

В.И.Шабаева