

Инвестиционная политика стран БРИКС через призму Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР¹

А.Г. Сахаров

Сахаров Андрей Геннадиевич – научный сотрудник Центра исследований международных институтов, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034 Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: sakharov-ag@ganepa.ru

Рамочная концепция в области инвестиций (РКИ) ОЭСР, представляющая собой комплекс рекомендаций и наилучших практик в 12 направлениях государственной политики, влияющих на формирование инвестиционного климата в стране, на сегодняшний день является наиболее полным и авторитетным международным инструментом в сфере международных инвестиций. Актуальность положений РКИ для государств ОЭСР и других стран, в том числе и России, обусловлена нарастающей конкуренцией на мировом инвестиционном рынке. Реализация положений Концепции способна значительно повысить привлекательность национальной юрисдикции с точки зрения привлечения прямых иностранных инвестиций, повышая, таким образом, общий уровень конкурентоспособности экономики страны.

Опыт крупных развивающихся стран, партнеров России по БРИКС, не являющихся членами Организации, но находящихся с ней в тесном взаимодействии, в том числе через процессы выработки и согласования обновленной версии документа, представляет интерес с точки зрения работы по реализации положений РКИ в Российской Федерации.

В рамках настоящей статьи инвестиционная политика Бразилии, Индии, Китая и ЮАР рассматривается через призму положений Концепции, сгруппированных по четырем основным направлениям: общие характеристики инвестиционного режима и содействие инвестициям, национальный режим регулирования в области инвестиций, торговая политика, преодоление структурных ограничений. По итогам анализа предлагается ряд рекомендаций по совершенствованию инвестиционной среды в России.

Ключевые слова: Рамочная концепция в области инвестиций, ОЭСР, БРИКС, международная торговля, инвестиции, инфраструктура, развитие человеческого капитала, «зеленый» рост»

Для цитирования: Сахаров А.Г. Подходы стран БРИКС к реализации Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 3. С. 160–181. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-160

Введение

Несмотря на приостановку процесса присоединения России к Организации экономического сотрудничества и развития по решению Совета ОЭСР от 12 марта 2014 г., в долгосрочной перспективе членство в Организации остается одним из приоритетов

¹ Статья поступила в редакцию в январе 2017 г.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Сравнительный анализ подходов стран БРИКС и Индонезии к реализации инструментов ОЭСР» (2017 г.).

российской внешней политики. Согласно положениям Начального меморандума РФ в отношении актов ОЭСР 2009 г., Россия приняла на себя обязательства по реализации норм, стандартов и инструментов (нормативных актов) Организации по 16 направлениям политики².

Рамочная концепция в области инвестиций (РКИ) ОЭСР представляет собой сборник рекомендаций и принципов управления по 12 направлениям государственной политики, в той или иной степени влияющим на формирование инвестиционного климата в стране. Рекомендации, содержащиеся в документе, затрагивают широкий спектр отраслей: инвестиционную, финансовую, фискальную, торговую, антимонопольную политику, развитие человеческого капитала, нормы корпоративного управления и регулирования. Основная цель РКИ – создание благоприятных условий для мобилизации частных инвестиций в интересах обеспечения устойчивого экономического роста и развития, а также увеличения благосостояния общества. Рекомендации РКИ ориентированы на исполнение органами власти как внутри государства – путем создания условий для формирования благоприятного инвестиционного климата и деловой среды, так и на международном уровне – посредством участия в международных инвестиционных соглашениях, выработки и имплементации международных стандартов в инвестиционной сфере, а также взаимодействия с другими государствами в области борьбы с преступностью и, в частности, коррупцией [OECD, 2015].

Актуальность положений РКИ для государств ОЭСР и других стран, в том числе и России, обусловлена нарастающей конкуренцией на мировом инвестиционном рынке. Реализация положений Концепции, представляющих собой наилучшие практики в сфере инвестиционной политики, способна значительно повысить привлекательность национальной юрисдикции с точки зрения привлечения прямых иностранных инвестиций, повышая, таким образом, общий уровень конкурентоспособности экономики страны. В рамках своего председательства в «Группе двадцати» Китай заявил в качестве приоритета принятие «согласованного набора открытых правил для глобальных инвестиций, которые бы соблюдались всеми». В результате на саммите в Ханчжоу были одобрены Руководящие принципы «Группы двадцати» в области глобальной инвестиционной политики. Данный документ во многом отражает содержание так называемых *горизонтальных практик* РКИ – основных принципов осуществления инвестиционной политики, предусмотренных ОЭСР.

Важным этапом практической реализации инструментов ОЭСР является анализ опыта и наилучших практик других государств в аналогичных сферах государственной политики. С точки зрения работы по реализации положений РКИ в Российской Федерации интерес представляет опыт крупных развивающихся стран, не являющихся членами Организации, но находящихся с ней в тесном взаимодействии, в том числе через процессы выработки и согласования обновленной версии документа.

В статье проводится сравнительный анализ политики стран БРИКС в сферах, затрагиваемых в Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР, с целью выделения наилучших практик и выработки рекомендаций по их применению в России³.

С учетом специфики положений Концепции, их ориентированности на долгосрочную перспективу, а также продолжающегося процесса обновления и совершен-

² План законодательной работы по приведению российской нормативно-правовой базы в соответствие с нормами ОЭСР.

³ Краткий обзор, приведенный в статье, основан на промежуточных результатах исследования «Сравнительный анализ подходов стран БРИКС и Индонезии к реализации инструментов ОЭСР», осуществляемого коллективом ЦИМИ РАНХиГС в 2017 г.

ствования, реализация РКИ, выражающаяся во внесении изменений в законодательство и правоприменительную практику государств, не может рассматриваться как процесс четко ограниченный во времени. В рамках данной статьи изучаются страновые действия, повлиявшие на формирование текущих параметров инвестиционной среды в каждом из рассматриваемых государств. Действия анализируются по четырем основным направлениям. Во-первых, рассматриваются общие характеристики инвестиционного режима и усилия по содействию инвестициям. Во-вторых, принимается во внимание национальный режим регулирования в области инвестиций. В-третьих, поднимаются вопросы торговой политики, напрямую связанные с инвестиционной тематикой. И наконец, анализ также затрагивает роль усилий стран БРИКС по преодолению структурных ограничений в повышении привлекательности инвестиционной среды. Многие из подобных ограничений являются общими для большинства стран БРИКС – в частности, недостаточная развитость инфраструктуры, региональные диспропорции, неравенство.

Реализация положений Рамочной концепции в области инвестиций странами БРИКС

Проведение независимого обзора инвестиционной политики, осуществляемого на основе положений *РКИ*, является первым этапом реализации страной положений Концепции. Таким образом, эти обзоры представляют собой один из наиболее полных источников информации о положении дел в инвестиционной сфере страны. Тем не менее необходимо отметить, что из стран, отобранных для анализа в данной статье, обзор инвестиционной политики в рамках РКИ прошли Индия (2009 г.) и Китай (2008 г.), в то время как Бразилия и Южно-Африканская Республика в этом процессе участия не принимали. Россия проходила процедуру обзора в 2008 г.⁴

С 2009 г. ОЭСР и ЮНКТАД проводят мониторинг инвестиционных мер стран «Группы двадцати». Кроме того, ЮНКТАД проводит независимый анализ инвестиционной политики в рамках исследования “Investment Policy Monitor”⁵. Данные исследования также представляют собой важные источники информации об инвестиционных мерах стран, рассматриваемых в рамках настоящей статьи. Кроме того, использовались материалы официальных органов власти стран БРИКС, а также независимых источников, таких как СМИ, деловые ассоциации, консалтинговые агентства и транснациональные корпорации.

Китай

Инвестиционная политика китайского руководства характеризуется высокой степенью гибкости, обусловленной необходимостью обеспечения баланса интересов отечественного бизнеса и целей привлечения иностранного капитала и технологий.

Во многих отраслях экономики сохраняются существенные ограничения, обусловленные соображениями национальной безопасности. Согласно исследованиям

⁴ OECD Investment Policy Reviews, OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/countryreviews.htm> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵ Investment Policy Hub, UNCTAD. Режим доступа: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IPM> (дата обращения: 05.09.2017).

инвестиционной политики, проводимым ЮНКТАД и ОЭСР, за период мониторинга Китай принял 6 мер, непосредственно направленных на обеспечение национальной безопасности. К числу отраслей, относимых китайским руководством к наиболее чувствительным в этой связи, относятся: военная промышленность, крупное машиностроение и станкостроение, инфраструктура и транспорт, энергетика и добыча минеральных ресурсов, сельское хозяйство, высокотехнологичные отрасли [ОЕСД, 2016].

Государственный контроль, мотивированный интересами государственной безопасности, не ослабевает. 1 июля 2015 г. вступил в силу Закон о национальной безопасности, одним из положений которого регламентировалось создание государственного механизма по надзору, в полномочия которого входит проведение проверки соответствия деятельности иностранных компаний и инвесторов соображениям национальной безопасности КНР⁶.

Несмотря на то что инвестиционный режим Китая характеризуется большим количеством ограничений по сравнению с основными торговыми партнерами страны, реализуются также и меры, направленные на постепенную либерализацию в данной сфере.

Тем не менее монопольная власть государственных компаний постепенно снижается по мере сокращения эксклюзивного доступа к факторам производства, повышения их эффективности и прозрачности⁷.

3 сентября 2016 г. Всекитайским собранием народных представителей был отменен разрешительный режим в отношении иностранных инвестиций. Для инвесторов снята необходимость получения одобрения Министерства коммерции или его региональных органов. Исключения сохраняются лишь в отношении предприятий из «черного списка»⁸. 19 ноября 2015 г. Министерство промышленности и информационных технологий КНР опубликовало постановление, снимающее ограничения на иностранное участие в собственности компаний в области ИКТ.

В феврале 2014 г. Министерство коммерции КНР издало постановление, изменяющее порядок рассмотрения сделок слияния и поглощения в отношении предприятий с относительно низкой совокупной рыночной долей. Внедренные правила позволяют антимонопольным органам страны применять упрощенную процедуру рассмотрения и вынесения решений по таким случаям [WTO, 2016a].

Торговая политика Китая, равно как и политика в области инвестиций, регламентирована в рамках Пятилетних планов центрального правительства, секторальных и региональных пятилетних планов, а также каталогов мер, содержащих конкретные меры по реализации поставленных задач. Китайское руководство неоднократно заявляло о готовности продолжать либерализацию торгового режима с учетом принципов многосторонней торговой системы в контексте трансформации экономики страны [WTO, 2016a].

Тем не менее, с учетом конкретных экономических условий КНР, а также задач по минимизации структурных рисков экономики страны, Китай проводит жесткую поли-

⁶ National Security Law, China Law Translate 2015. Режим доступа: <http://chinalawtranslate.com/2015nsl/?lang=en> (дата обращения: 05.06.2017).

⁷ Executive Summary, US Department of State. Режим доступа: <https://www.state.gov/documents/organization/228504.pdf> (дата обращения: 05.06.2017).

⁸ National Development and Reform Commission and Ministry of Commerce Announces to Promote the Reform of Foreign-invested Enterprises to Set Up Filing Management, Ministry of Commerce of China. Режим доступа: <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201610/20161001407033.shtml> (дата обращения: 05.06.2017).

тику регулирования внешнеторговой и инвестиционной деятельности. Иностранные инвестиции «направляются» руководством страны в те сектора, которые, по их мнению, нуждаются в этом более всего. Аналогичным образом происходит и регулирование в сфере торговли.

С 2001 г. Китай является членом ВТО. Страна на регулярной основе сотрудничает с организацией, предоставляя уведомления, а также пользуясь предоставляемым инструментарием ВТО. Тем не менее, согласно данным обзора торговой политики Китая, китайская сторона не всегда должным образом уведомляет ВТО о своих действиях, в особенности в части, касающейся обновления релевантных законов и норм, создания новых регулирующих органов и внедрения новых процедур [WTO, 2016a].

Согласно данным ВТО, в период с июня по октябрь 2016 г. Китай не вводил новых протекционистских мер [WTO, 2016a]. Тем не менее страна поддерживает обширный список товаров, подлежащих различного рода импортным ограничениям⁹. Данный каталог выпускается ежегодно Министерством коммерции КНР и Главным таможенным управлением Китая.

КНР продолжает политику, направленную на упрощение процедур торговли. В 2009 г. была запущена пилотная программа реформ в данной сфере, по результатам которой в 2012 г. аналогичная программа была распространена на территорию всего Китая. В рамках данной программы предприятия, осуществляющие внешнеторговую деятельность, классифицировались в зависимости от степени исполнения требований таможенных органов на три группы: авторизованные предприятия (имеющие доступ к упрощенной процедуре таможенного контроля), в целом честные предприятия и «нечестные» предприятия (к которым применяется строгая процедура таможенного контроля) [Ibid.].

Тематика преодоления структурных ограничений, в том числе в сферах развития человеческого капитала, инфраструктурного строительства и «зеленого» роста, подробно рассматривается в рамках стратегических документов в области экономического и социального развития Китая. Действия по всем этим направлениям предусмотрены 13-м Пятилетним планом социально-экономического развития КНР на 2016–2020 гг.¹⁰

Так, в рамках плана предусматриваются мероприятия в сфере развития человеческого капитала и «культивирования талантов» в стране. Работа предусмотрена по шести основным направлениям в сфере привлечения иностранных кадров, повышения качества образования и укрепления связей между подготовкой работников и нуждами рынка труда.

Отдельно стоит отметить масштабные усилия китайского руководства в сфере инфраструктурного строительства, касающиеся как городской, так и транспортной и логистической инфраструктуры по всей стране. Целью таких усилий является, помимо прочего, преодоление колоссального разрыва в уровне экономического развития между восточными и западными регионами страны.

Кроме того, 13-й Пятилетний план предусматривает меры по решению экологических проблем, стоящих перед страной. В частности, планируются мероприятия по консервации энергии, водных ресурсов, эффективному использованию земельных ре-

⁹ Catalogue of Goods Subject to Automatic Licensing (2015), MOFCOM GACC. Режим доступа: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=23302&lib=law&SearchKeyword=&SearchCKeyword=> (дата обращения: 05.06.2017).

¹⁰ The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China, National Development and Reform Commission. Режим доступа: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

сурсов, а также развитию «зеленых» технологий в области добычи полезных ископаемых и промышленности.

В целом Китай проводит крайне гибкую политику в области регулирования инвестиционной деятельности и достижения баланса между привлечением иностранного капитала и обеспечением интересов отечественного бизнеса. Кроме того, значительную роль играют ограничения в секьюритизированных сферах, таких как военная безопасность, энергетическая и ресурсная независимость, влияние на общественное мнение. В средне- и долгосрочной перспективе, по мере все большей глобализации китайской экономики, вероятно постепенная и крайне гибкая либерализация инвестиционной политики страны, которая также будет напрямую обусловлена изменениями в характере политического строя КНР.

Индия

С начала 1990-х годов в Индии отмечается значительный прогресс в деле улучшения инвестиционного климата. За этот период были существенно смягчены ограничения для долгосрочных и крупномасштабных инвестиций, многие сектора экономики были открыты для участия предприятий частного сектора. Правительство перешло от политики импортозамещения и протекционизма к более либеральному рыночному курсу, отказавшись от секторальных ограничений деятельности иностранных инвесторов.

Постепенно совершенствовались режим охраны прав интеллектуальной собственности, антимонопольное законодательство, налоговая система, а также нормы и стандарты корпоративного управления. По мнению авторов доклада, в сочетании с усилиями правительства в области наращивания человеческого капитала, эти реформы должны иметь долгосрочный позитивный эффект на траекторию развития индийской экономики. Одним из результатов проводимой политики стало увеличение потоков прямых иностранных инвестиций в предкризисный период.

В то же время в стране сохраняются структурные ограничения в инвестиционной сфере: неразвитость инфраструктуры, относительно низкие мощности промышленности, работающей на экспорт, недостаточные темпы роста занятости, а также региональные диспропорции [OECD, 2009].

Согласно исследованиям ЮНКТАД¹¹, с начала 2010 г. в Индии была принята 61 инвестиционная мера – наибольшее количество среди стран БРИКС. Инвестиционный режим Индии в настоящее время характеризуется высокой степенью государственной регуляторной активности. Показатель индекса ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР для Индии находится на достаточно высоком уровне и составляет 0,24 (средний показатель по странам ОЭСР – 0,07) [OECD, 2017a].

Для иностранных инвесторов в индийскую экономику существует два возможных механизма осуществления инвестиций. Первый, так называемый автоматический путь (automatic route), подразумевает отсутствие разрешительных процедур, в то время как второй, действующий для ряда «чувствительных» секторов экономики, требует одобрения государственного органа – Совета по содействию иностранным инвестициям. Ограничения доли собственности для иностранных инвесторов действуют для шести

¹¹ Investment Policy Hub, UNCTAD. Режим доступа: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IPM> (дата обращения: 05.09.2017).

сфер из 31 доступной в рамках автоматического пути¹². Таким образом, несмотря на наличие ограничений, условия, действующие в отношении иностранных инвесторов, достаточно прозрачны и предсказуемы.

С мая 2016 г. в Индии действует новое законодательство в области охраны прав интеллектуальной собственности¹³. Одобренный кабинетом министров 13 мая 2016 г. закон предусматривает полное соответствие индийского законодательства в данной сфере требованиям Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), а также расширение возможностей и ускорение процедуры патентной экспертизы¹⁴. В 2015 г. был принят новый закон о банкротстве, который позволит упростить и ускорить процедуру признания финансовой несостоятельности. Данный закон вступит в силу в 2017 г.¹⁵

Среди недавних инициатив индийского правительства в области либерализации инвестиционного законодательства также можно отметить принятый в июне 2016 г. масштабный план по пересмотру политики регулирования прямых иностранных инвестиций по широкому кругу отраслей: некоторые виды сельского хозяйства и животноводства, производство огнестрельного оружия, телекоммуникации, гражданская авиация (включая аэропорты), частные охранные организации, розничная торговля, фармацевтика. Во всех этих секторах были сняты или существенно повышены лимиты иностранного участия¹⁶.

Политика в области конкуренции в Индии регулируется согласно Акту о конкуренции 2002 г. (Competition Act 2002). В 2007 и 2009 гг. принимались поправки к Акту. Основным регулирующим органом является Комиссия по конкуренции правительства Индии¹⁷. Акт о конкуренции не дифференцирует частные и государственные предприятия в отношении их прав и обязанностей на рынке. Тем не менее в акте содержатся определенные исключения из этого правила, касающиеся осуществления государством суверенных функций (в сферах национальной безопасности, энергетики, валютного регулирования и освоения космического пространства). Акт о конкуренции содержит положение об обязательном подтверждении Комиссией по конкуренции любых сделок о слиянии и поглощении с превышением определенных пороговых значений совокупных активов и оборота вовлеченных в них предприятий (более 10 млрд рупий активов и 30 млрд рупий оборота)¹⁸.

Руководство Индии продолжает усилия по либерализации торгового режима страны и содействию развитию торговли. ВТО характеризует торговую политику Индии как

¹² Foreign Direct Investment, Make in India. Режим доступа: <http://www.makeinindia.com/policy/foreign-direct-investment> (дата обращения: 05.09.2017).

¹³ Cabinet Approves National IPR Policy: Jaitley, Times of India, 2016. Режим доступа: <http://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/Cabinet-approves-National-IPR-Policy-Jaitley/articleshow/52254963.cms> (дата обращения: 05.09.2017).

¹⁴ All You Need to Know about the New IPR Policy, The Hindu, 2016. Режим доступа: <http://www.thehindu.com/business/all-you-need-to-know-about-the-intellectual-property-rights-policy/article8600530.ece> (дата обращения: 05.09.2017).

¹⁵ New Initiatives, Make in India. Режим доступа: <http://www.makeinindia.com/policy/new-initiatives> (дата обращения: 05.09.2017).

¹⁶ Review of Foreign Direct Investment Policy on Various Sectors, Government of India, 2016. Режим доступа: http://dipp.nic.in/English/acts_rules/Press_Notes/pn5_2016.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

¹⁷ The Competition Act, 2002, Competition Commission of India. Режим доступа: http://www.cci.gov.in/sites/default/files/cci_pdf/competitionact2012.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

¹⁸ The Competition Act, 2002, Competition Commission of India. Режим доступа: http://www.cci.gov.in/sites/default/files/cci_pdf/competitionact2012.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

направленную на обеспечение предложения на внутреннем рынке, а также достижение краткосрочных задач, таких как сдерживание волатильности сырьевых цен. Эти факторы негативно сказываются на предсказуемости торговой политики страны, поскольку требуют постоянных корректировок¹⁹. Тем не менее каждые пять лет индийское правительство выпускает документ “Foreign trade policy”, содержащий подробное описание целей и задач в области торговой политики, а также путей их реализации²⁰.

Последнее издание этого концептуального документа 2015 г. устанавливает приоритетный характер мероприятий в области упрощения процедур торговли. Согласно тексту, задачей правительства Индии является сокращение транзакционных издержек, в первую очередь в интересах повышения конкурентоспособности индийских экспортеров. Основным органом, ответственным за реализацию торговой политики страны, является Главное управление внешней торговли Министерства торговли и промышленности Индии. Именно оно осуществляет координацию в области развития экспортно-импортной деятельности²¹.

С 2011 г. в Индии применяется процедура самооценки при прохождении таможенных процедур. Около 97,6% объемов импорта проходят процедуру с использованием механизмов риск-менеджмента²². Все эти усилия отражаются в позициях страны в международных рейтингах. Согласно результатам исследования индикаторов в сфере упрощения процедур торговли ОЭСР, Индия демонстрирует одну из лучших средних оценок среди стран БРИКС – 1,5. На уровне наилучших практик находятся показатели в области упрощения таможенных процедур, а также предварительного согласования с таможенными органами. С 2013 г. значительно повысилась эффективность автоматизации процедур, упростился порядок наложения пошлин и сборов, а также наметились позитивные сдвиги в области консультаций с торговым сообществом [OECD, 2017b].

Внешнеторговая политика Индии также характеризуется наличием большого количества соглашений о свободной торговле с региональными и глобальными партнерами страны. На сегодняшний день Индия является участником 19 таких соглашений²³.

Тем не менее, несмотря на определенные успехи в области упрощения процедур торговли, импортный режим остается достаточно сложным, в основном за счет комплексной системы получения лицензий и разрешений, запутанной тарифной структуры, в рамках которой существует большое количество исключений и вариативности ставок в зависимости от товара, и других факторов. Тарифы оглашаются ежегодно в рамках бюджета, однако тарифы на индивидуальные наименования могут меняться в течение года²⁴.

Задачи по преодолению структурных ограничений инвестиционной среды возлагаются, в том числе, на запущенную в сентябре 2014 г. инициативу “Make in India”. Дан-

¹⁹ Trade Policy Review: India, WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s313_e.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

²⁰ Foreign Trade Policy, Indian Ministry of Commerce and Industry, 2015. Режим доступа: <http://dgft.gov.in/exim/2000/ftp2015-20E.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

²¹ Ibid.

²² Trade Policy Review: India, WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s313_e.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

²³ International Trade: Trade Agreements, Indian Ministry of Commerce and Industry, 2017. Режим доступа: http://commerce.nic.in/trade/international_ta.asp?id=2&trade=i (дата обращения: 05.09.2017).

²⁴ Trade Policy Review: India, WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s313_e.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

ная инициатива направлена на привлечение инвестиций в промышленность и инфраструктуру страны и предусматривает, среди прочего: отмену разрешительных процедур и ограничений на иностранное участие в ряде секторов (в том числе стратегических), упрощение процедур, связанных с ведением бизнеса, модернизацию инфраструктуры (строительство масштабных «индустриальных коридоров»). В рамках этой инициативы планируется достичь целевого показателя в 10 процентов роста перерабатывающей промышленности²⁵.

Задача развития человеческого капитала является актуальной для Индии как страны с населением более 1,3 млрд человек. В стране существует отдельное Министерство по развитию человеческого капитала, занимающееся преимущественно вопросами образования. В сферу компетенций министерства входят вопросы формулирования национальной политики в области образования и ее имплементация, планирование стратегии развития национальных учебных заведений, расширение доступа населения к образовательным услугам, в том числе неблагополучных групп граждан, предоставление финансовой поддержки в целях получения образования, а также осуществление функций международного сотрудничества в профильной области²⁶.

Правительство Индии выпускает пятилетние планы в сфере социального развития, затрагивающие вопросы развития человеческого капитала. Последний, 12-й, план на 2012–2017 гг. предусматривает ряд инициатив в сфере образования, направленных на повышение научно-технического и инновационного потенциала страны. В частности, планировалось поддержать развитие 20 мультидисциплинарных исследовательских университетов с целью повышения их международной конкурентоспособности, в том числе посредством усиления контроля и аудита их эффективности²⁷. В рамках реализации данного плана был разработан Закон об инновационных исследовательских университетах, одобренный кабинетом министров в мае 2012 г.²⁸ Кроме того, планируются меры по созданию 20 центров подготовки высококвалифицированных специалистов (Centres of Excellence) в рамках существующих университетов, а также 50 центров подготовки кадров и исследований в передовых областях науки и технологий²⁹.

Работа по либерализации инвестиционного законодательства в Индии продолжается и набирает темп. В то же время ограничения для иностранного капитала по-прежнему сохраняются в чувствительных секторах экономики, в том числе в сельском хозяйстве, нефтеперерабатывающей промышленности, торговле сырьевыми товарами, страховании и т.д.³⁰ Комплексная инициатива “Make in India”, в случае успешной реализации, существенно улучшит позиции страны по всем сферам инвестиционной политики, затрагиваемым в рамках РКИ.

²⁵ New Initiatives, Make in India. Режим доступа: <http://www.makeinindia.com/policy/new-initiatives>.

²⁶ Overview, Ministry of Human Resource Development of India. Режим доступа: <http://mhrd.gov.in/about-mhrd> (дата обращения: 05.09.2017).

²⁷ Twelfth Five Year Plan (2012–2017) Social Sectors, Ministry of Human Resource Development of India. Режим доступа: http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/document-reports/XIIFYP_SocialSector.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

²⁸ Legislative Brief The Universities for Research and Innovation Bill, 2012, PRS Legislative Research 2013. Режим доступа: <http://www.prsindia.org/uploads/media/Universities%20for%20Research%20and%20Innovation/Brief-%20Universities%20for%20research%20bill.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

²⁹ Twelfth Five Year Plan (2012–2017) Social Sectors, Ministry of Human Resource Development of India. Режим доступа: http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/document-reports/XIIFYP_SocialSector.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

³⁰ Foreign Direct Investment, Make in India. Режим доступа: <http://www.makeinindia.com/policy/foreign-direct-investment> (дата обращения: 05.09.2017).

ЮАР

Регулирование в сфере иностранных инвестиций в ЮАР долгое время осуществлялось не в рамках единого законодательного инструмента, а согласно отдельным отраслевым нормативно-правовым актам. Согласно докладу по самооценке инвестиционного режима ЮАР, предоставленному ОЭСР в 2014 г., инвестиционный режим страны характеризуется как относительно открытый. Показатель индекса ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР для ЮАР составляет 0,06 (средний показатель по странам ОЭСР – 0,07)³¹. Все сектора экономики открыты для иностранных инвесторов, авторизация от государственных органов власти не требуется. Ограничения, связанные с формой собственности или объемом инвестиций иностранных акторов, носят незначительный характер. Также отсутствуют ограничения на владение земельными ресурсами, а также требования к эффективности иностранных компаний³².

Кроме того, в соответствии с правилами Всемирной торговой организации, ЮАР не устанавливает обязательных правил относительно содержания внутреннего компонента в продукции. В то же время в стране существует практика «необязательных» требований. Эти требования характеризуются созданием стимулов для южноафриканских компаний к приобретению отечественной продукции и не закреплены в законодательстве³³. Тем не менее они в равной степени относятся как к национальным, так и к иностранным инвесторам.

В 2015 г. был принят специальный законодательный акт в области регулирования инвестиционной деятельности – Закон о стимулировании и защите инвестиций (Promotion and Protection of Investment Bill), разработанный Департаментом торговли и промышленности ЮАР. 15 декабря 2015 г. закон был утвержден президентом ЮАР под названием Акт о защите инвестиций (Protection of Investment Act). Целями Акта являются:

- защита инвестиций в соответствии с положениями Конституции страны при обеспечении баланса интересов государства и прав и обязанностей инвесторов;
- подтверждение суверенных прав ЮАР в отношении регулирования инвестиций в целях обеспечения национальных интересов³⁴.

Фактически Акт о защите инвестиций 2015 г. закрепил право государства вводить определенные ограничения и экспроприировать собственность инвесторов, руководствуясь соображениями национальных интересов. Ряд представителей международного делового сообщества, включая членов Американской торговой палаты в ЮАР, высказали мнение о том, что данный законодательный акт негативно скажется на общем состоянии инвестиционного климата в стране³⁵. Аналогичного мнения придержива-

³¹ FDI Index, UNCTAD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm> (дата обращения: 05.09.2017).

³² Self-assessment of South Africa's Investment Regime in Relation to the OECD Codes of Liberalisation and the Principle of National Treatment, OECD 2014. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/South-Africa-Investment-Regime.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

³³ Ibid.

³⁴ Protection of Investment Act, Government of South Africa, 2015. Режим доступа: <https://www.thedti.gov.za/gazettes/39514.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

³⁵ SAs New Investment Legislation Slips in under the Radar, Eyewitness News, 2016. Режим доступа: <http://ewn.co.za/2016/01/20/Zuma-quietly-signs-investment-bill-signed-into-law> (дата обращения: 05.09.2017).

ются и оппозиционные нынешнему руководству страны фракции в парламенте, в частности Демократический альянс³⁶.

Тем не менее закон лишь подтвердил право государства на обеспечение регулирования, уже существовавшее в законодательной системе ЮАР, согласно Конституции страны. Акт о защите инвестиций также не вводит различий между национальными и иностранными инвесторами, подчеркивая, в полном соответствии с международными стандартами, равенство этих групп перед законом.

Согласно результатам ведущегося с 2009 г. исследования ЮНКТАД и ОЭСР об инвестиционных мерах стран «Группы двадцати», за период с апреля 2009 г. по ноябрь 2016 г. ЮАР ввела лишь девять мер в области инвестиционной политики. Все они, в той или иной степени, были направлены на либерализацию инвестиционного режима для иностранных акторов.

Так, 25 октября 2011 г. было объявлено об отмене ограничений на иностранное владение компаниями, проводящими операции на валютном рынке. Некоторые меры по стимулированию инвестиционной активности были приняты в феврале 2013 г. в рамках программы «Gateway to Africa», в частности, компании, участвующие в торгах на Йоханнесбургской фондовой бирже, получили право учреждения дополнительной дочерней компании на территории страны без сопутствующих валютных ограничений³⁷.

В мае 2011 г. вступил в силу новый Закон о компаниях, направленный на совершенствование и модернизацию системы регистрации компаний, а также оказание помощи предприятиям, оказавшимся в сложном финансовом положении³⁸.

На сегодняшний день иностранные инвестиции в экономику ЮАР могут без ограничений осуществляться через компании, зарегистрированные на территории страны, а также посредством создания дочерней структуры. Внешние инвестиции практически по всем параметрам приравнены к внутренним. Наиболее значительное отличие касается привлечения заемных средств из местных источников – иностранные инвесторы ограничены в суммах привлекаемых займов. Займы предприятиям, контролируемым иностранными акторами более чем на 75%, должны проходить процедуру утверждения в Департаменте финансового надзора (Financial Surveillance Department)³⁹.

Политика в области конкуренции ЮАР проводится в соответствии с Актом о конкуренции 1998 г.⁴⁰ Основными государственными органами, ответственными за проведение антимонопольной политики, являются Комиссия по конкуренции, Трибунал по вопросам конкуренции и Апелляционный суд по вопросам конкуренции.

Положения Акта о конкуренции 1998 г. распространяются как на частный, так и на государственный сектор во всех отраслях экономики. В то же время Комиссия по конкуренции обладает полномочиями по исключению предприятий из установлен-

³⁶ Protection of Investment Bill passed in Parliament, Eyewitness News, 2015. Режим доступа: <http://ewn.co.za/2015/11/03/Protection-of-Investment-Bill-passed-in-Parliament> (дата обращения: 05.09.2017).

³⁷ Exchange Control Circular No. 15/2011, South African Reserve Bank, 25 October. Режим доступа: <http://www.resbank.co.za/Publications/Detail-Item-View/Pages/Publications.aspx?sarbweb=3b6aa07d-92ab-441f-b7bf-bb7dfb1bedb4&sarblast=21b5222e-7125-4e55-bb65-56fd333371e&sarbitem=4870> (дата обращения: 05.09.2017).

³⁸ Act 71 of 2008, Read with the Companies Amendment Act, Act No. 3 of 2011, Government of South Africa. Режим доступа: http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/34243_gon370.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

³⁹ Self-assessment of South Africa's investment regime in relation to the OECD Codes of Liberalisation and the principle of National Treatment, OECD 2014. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/South-Africa-Investment-Regime.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

⁴⁰ The Competition Act, Competition Commission of South Africa. Режим доступа: <http://www.compcom.co.za/the-competition-act/> (дата обращения: 05.09.2017).

ного порядка в ряде случаев, в частности, если действия способствуют развитию экспорта, содействию МСП, развитию исторически неблагополучных социальных групп и районов страны, «спасению» отрасли или защите стабильности отрасли⁴¹. С 2013 г. действуют поправки в Закон о конкуренции, вводящие уголовное наказание для директоров и управляющих компаний, участвовавших в картельных сговорах⁴².

ЮАР является членом Южноафриканского таможенного союза, существующего с 1910 г. На сегодняшний день действует соглашение о союзе, подписанное в 2002 г. (вступило в силу 15 июля 2004 г.)⁴³. Согласно положениям соглашения, члены союза (ЮАР, Намибия, Ботсвана, Лесото и Свазиленд) проводят общую торговую политику. Таможенные тарифы, пошлины и сборы, вычеты, порядок определения таможенной стоимости, правила происхождения и меры торговой защиты гармонизированы. В рамках союза действует зона свободной торговли (с некоторыми оговорками, касающимися следующих сфер: здравоохранение и защита животных, окружающая среда, художественные ценности, общественная мораль, права интеллектуальной собственности, национальная безопасность, исчерпаемые природные ресурсы)⁴⁴.

Как ЮАР, так и Южноафриканский таможенный союз в целом осуществляют усилия по гармонизации таможенного регулирования и сопряженных с ним процедур и требований. Каждая страна союза, во исполнение ст. 22 Соглашения 2002 г., обеспечивает согласованность релевантного законодательства (на сегодняшний день страны союза привели свое законодательство в соответствие с Законом о таможенных и акцизных сборах ЮАР).

В 2009 г. была запущена программа модернизации таможенного администрирования с целью гармонизации и повышения эффективности таможенной политики стран – членов союза в соответствии с международными требованиями и стандартами. В результате была проведена реформа таможенной политики, затронувшая ряд сфер: применение практик риск-менеджмента, торговые партнерства, стандартизация операционных процедур, применение ИКТ, гармонизация законодательства.

В 2011 г. Совет министров Союза одобрил Документ о региональной таможенной политике (Regional Customs Policy Document), определивший общие стратегические цели торговой политики объединения: упрощение процедур торговли, защита интересов стран-членов в сфере фискальной политики посредством получения точных данных о торговых потоках, а также обеспечение безопасности населения стран-членов.

Позиции ЮАР в рамках исследования показателей упрощения процедур торговли ОЭСР свидетельствуют о высокой эффективности осуществляемых руководством страны мер. Средний балл ЮАР является самым высоким среди стран – членов БРИКС – 1,7. По таким показателям, как международное сотрудничество таможенных органов, госуправление и непредвзятость, доступность информации, эффективность таможенных процедур, предварительное согласование и процедуры апелляции, результаты ЮАР находятся на уровне наилучших мировых практик (и превосходят средний результат верхнего квартиля стран) [OECD, 2017b].

⁴¹ Trade Policy Review South Africa, WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s324-03_e.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

⁴² Competition Amendment Act, South African Government. Режим доступа: http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/32533_875.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

⁴³ Status of Agreements Concluded by the Southern African Customs Union States, SACU, 2017. Режим доступа: <http://www.sacu.int/docs/agreements/2017/SACU%20Status%20Register%20March%202017.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

⁴⁴ 2002 Southern African Customs Union (SACU) Agreement, SACU. Режим доступа: <http://www.sacu.int/show.php?id=566> (дата обращения: 05.09.2017).

Сам факт прохождения ЮАР процедуры самооценки инвестиционного режима на предмет соответствия требованиям положений Кодов либерализации ОЭСР и принципа национального режима говорит о заинтересованности страны в улучшении инвестиционного климата. ЮАР стала единственной страной, выпустившей доклад по самоотчетности.

В целом законодательство и правоприменительная практика ЮАР в части, касающейся регулирования инвестиционной деятельности, согласуются с положениями Рамочной конвенции в области инвестиций ОЭСР как по отдельным отраслевым секторам, так и в части, касающейся горизонтальных практик.

Бразилия

Инвестиционный режим Бразилии характеризуется относительной открытостью для иностранного капитала. Показатель индекса ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР Бразилии составляет 0,10 (средний показатель по странам ОЭСР – 0,07)⁴⁵. Среди рассматриваемых в рамках настоящей статьи стран лучший показатель (0,06) зафиксирован лишь для ЮАР.

Потребность Бразилии в иностранных инвестициях, направленных на укрепление ее технологического потенциала, а также ускоренное развитие северных и северо-восточных регионов страны обуславливает относительно благоприятные условия привлечения капитала из-за рубежа. В 2015 г. правительство Бразилии объявило о приоритетном характере инвестиций в развитие инфраструктуры. Реализуемая программа инвестиций в объекты логистической инфраструктуры нацелена на привлечение инвестиций в дороги, порты, аэропорты, энергетическую инфраструктуру и городской транспорт. Все эти отрасли открыты для участия иностранного капитала⁴⁶. Однако в условиях экономического и политического кризиса, в которых находится Бразилия, привлечение инвестиций из-за рубежа оказывается затрудненным.

На региональном уровне местные власти предоставляют иностранным инвесторам налоговые скидки и вычеты. Региональные инициативы в данной сфере должны быть согласованы с федеральными властями, а именно с агентствами SUDAM и SUDENE, занимающимися региональным развитием⁴⁷.

Несмотря на общий либеральный курс правительства страны в отношении иностранных инвесторов, в течение последних лет был принят ряд мер, направленных на усиление государственного контроля за инвестиционной деятельностью и введение ограничений для иностранного капитала.

Согласно данным ЮНКТАД, представленным в докладах об инвестиционной политике стран «Группы двадцати», Бразилия приняла 21 инвестиционную меру в период с апреля 2009 г. по ноябрь 2016 г. Четыре из них были направлены на регулирование прямых иностранных инвестиций, остальные 16 касались смежных отраслей.

19 октября 2009 г. в Бразилии был введен двухпроцентный сбор на краткосрочные портфельные инвестиции, осуществляемые нерезидентами. Данная мера, согласно заявлению министра финансов страны, была призвана снизить неконтролируемый при-

⁴⁵ FDI Index, UNCTAD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm> (дата обращения: 05.09.2017).

⁴⁶ Brazil Investment Climate Statement 2015, US Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/documents/organization/241704.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

⁴⁷ Doing Business and Investing in Brazil, PWC, 2013. Режим доступа: <https://www.pwc.de/de/internationale-maerkte/assets/doing-business-and-investing-in-brazil.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

ток иностранного капитала, способный привести к возникновению ценовых пузырей в бразильской экономике⁴⁸.

23 августа 2010 г. вступило в силу ограничение на продажу земель сельскохозяйственного назначения иностранным инвесторам и любым предприятиям с долей иностранного участия более 50%⁴⁹.

В апреле 2011 г. была принята резолюция, вводящая ограничения на иностранное участие в компаниях, предоставляющих услуги вторичного страхования⁵⁰. Эта мера бразильских властей вызвала недовольство международной коалиции ассоциаций перестраховщиков, требовавшей ее отмены⁵¹.

Сохраняется также ограничение на владение земельными участками в 150-километровой зоне вокруг государственных границ Бразилии. Иностранцы, желающие приобрести участки в данной зоне, должны получать специальное разрешение Национального совета безопасности страны. Также, согласно принятому в августе 2013 г. набору правил, территория, находящаяся в собственности иностранцев, не должна превышать 25% от общей площади муниципального округа⁵².

В период мониторинга ЮНКТАД Бразилией осуществлялись и усилия по либерализации инвестиционного законодательства. Одной из таких мер стало решение о повышении квоты на иностранное участие в капитале Банка Бразилии (государственный банк) с 12,5 до 20% в сентябре 2009 г.⁵³

С 2009 г. в Бразилии действует государственная программа поддержки инвестиций PSI (Programa de Sustentação do Investimento). Программа направлена на содействие инвесторам, в том числе иностранным, в сфере разработки и внедрения инновационных технологий. Также в рамках данной инициативы действует подпрограмма, ориентированная на малые и средние предприятия⁵⁴.

13 сентября 2011 г. было снято ограничение в 49% иностранной собственности на предприятиях телекоммуникационного сектора, в том числе телевидения.

25 февраля 2014 г. был подписан закон, придающий статус компаний-резидентов предприятиям с иностранным участием, которые приобрели земельные участки в стране в период с 1994 по 2010 г.⁵⁵

⁴⁸ Report on G20 Trade and Investment Measures, OECD, WTO, UNCTAD 8 March 2010. Режим доступа: http://unctad.org/en/Docs/wto_oecd_unctad2010d1_en.pdf (дата обращения: 27.09.2017).

⁴⁹ Restricts the Sale of Farm Land for Foreign Investors, UNCTAD. Режим доступа: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IPM/MeasureDetails?id=509&hubc=null&rgn=&grp=&c=111&t=&s=&f=&dt=&pg=3&map=false&isSearch=true> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵⁰ Brazil Finance: Reinsurance Rule Change for Foreign Reinsurers, The Economist Intelligence Unit, 2011. Режим доступа: http://viewswire.eiu.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article_id=678059052 (дата обращения: 05.09.2017).

⁵¹ International Coalition Calls on Government to Reverse Reinsurance rules, BNA, 2011. Режим доступа: <http://www.bnamericas.com/news/insurance/international-coalition-calls-on-government-to-reverse-reinsurance-rules> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵² Brazil Investment Climate Statement 2015, US Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/documents/organization/241704.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵³ Report on G20 Trade and Investment Measures, UNCTAD, 2010. Режим доступа: http://unctad.org/en/Docs/wto_oecd_unctad2010d1_en.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

⁵⁴ PSI – Programa de Sustentação do Investimento, Finep. Режим доступа: <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/outras-fontes/psi-programa-de-sustentacao-do-investimento> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵⁵ Brazil Investment Climate Statement 2015, US Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/documents/organization/241704.pdf> (дата обращения: 05.09.2017).

2 марта 2016 г. вступило в силу постановление правительства, ослабляющее ограничения для иностранного капитала в бразильских авиакомпаниях посредством повышения допустимой доли участия с 20 до 49%⁵⁶. Тем не менее 25 июня 2016 г. президент Бразилии Мишел Темер наложил вето на закон, который мог бы окончательно отменить ограничения в данной сфере [UNCTAD, 2016].

13 сентября 2016 г. правительство разработало Программу инвестиционного партнерства (ПИП) для расширения и укрепления связей между государственной и частной деятельностью. Главная цель заключается в создании рабочих мест и обеспечении экономического роста страны за счет новых инвестиций в инфраструктуру и проекты приватизации. Эта программа призвана укрепить правовую безопасность, стабильность регулирования и позволит модернизировать управление⁵⁷.

16 октября 2016 г., присутствуя на заседании Делового совета БРИКС, президент Мишел Темер призвал бизнес других стран группы инвестировать в Бразилию. В своем выступлении Мишел Темер перечислил меры, которые принимаются федеральным правительством для улучшения бизнес-среды: сокращение бюрократических процедур и операционных расходов, а также обеспечение предсказуемости и правовой определенности. Стабильные правила Программы инвестиционных партнерств, одобренной Сенатом, представляют инвестиционные возможности в 34 первоначальных проектах в таких областях, как морские порты, аэропорты, автомобильные дороги, железные дороги, энергетика, нефть и газ, что также позволит создать новые рабочие места и повысить эффективность экономического роста⁵⁸.

24 ноября 2016 г. секретарь по планированию и экономическим отношениям Маркус Феррари подчеркнул важность фискальной реформы для преодоления страной экономического кризиса. По его мнению, «фискальная перестройка будет стабилизировать макроэкономическую среду, приводя ее в соответствие ожиданиям инвесторов и позволяя восстановить рост с возобновлением инвестиций и созданием занятости и доходов». Секретарь подчеркнул необходимость проведения пенсионной реформы, утверждения и внедрения нового налогового режима, что создаст условия финансовой стабильности в интересах привлечения инвестиций⁵⁹.

Основным законодательным актом, регулирующим сферу конкуренции в Бразилии, является Закон № 12529 от 30 ноября 2011 г., вступивший в силу 29 мая 2012 г. Данный закон определяет полномочия и структуру органов государственной власти страны, ответственных за управление в антимонопольной сфере. Согласно тексту закона, расследованием антиконкурентного поведения, контролем в сфере слияний и поглощений, а также вынесением административных решений по этим вопросам занимается Административный совет экономической защиты (CADE). Кроме того, CADE

⁵⁶ Raises Foreign Ownership Limit on Airlines from 20 to 49 per cent, UNCTAD, 2016. Режим доступа: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IPM/MeasureDetails?id=2857&hubc=null&rgn=&grp=&c=1111&t=&s=&df=&dt=&pg=1&map=true&isSearch=true> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵⁷ Entenda o Programa de Parcerias de Investimentos, Palácio do Planalto Presidência da República, 13 September 2016. Режим доступа: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/entenda-o-programa-de-parcerias-de-investimentos> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵⁸ Temer incentiva empresas dos países do BRICS a investirem no Brasil, Palácio do Planalto Presidência da República, 16 October 2016. Режим доступа: <https://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/10/temer-incentiva-empresas-dos-paises-do-brics-a-investirem-no-brasil> (дата обращения: 05.09.2017).

⁵⁹ Ajuste fiscal é necessário para equilíbrio das contas, Portal Brasil, 24 November 2016. Режим доступа: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/11/ajuste-fiscal-e-necessario-para-equilibrio-das-contas> (дата обращения: 05.09.2017).

осуществляет образовательную и просветительскую деятельность по профильным вопросам⁶⁰.

Бразилия сохраняет государственный контроль над значительным числом предприятий в следующих сферах: электроэнергетика, добыча углеводородов, портовые услуги, финансовые услуги, транспорт и здравоохранение. В 2010 г., согласно данным, предоставленным правительством Бразилии, в стране насчитывалось 122 предприятия, находящиеся под государственным контролем⁶¹. По состоянию на 1 марта 2017 г., по данным Министерства планирования, бюджета и управления, в списке государственных предприятий насчитывалось 80 компаний⁶².

Система государственных закупок в Бразилии децентрализована, что значительно усложняет сбор информации и предоставление правительством исчерпывающих данных об их совокупном объеме. Мониторинг госзакупок осуществляется Министерством планирования посредством Интегрированной системы администрирования государственных услуг (SIASG). Основным законодательным актом, регулирующим систему государственных закупок в стране, является Закон № 8666 1993 г. и дополняющий его Закон № 12349 2010 г. Процедура осуществляется на тендерной основе. Преференциями при проведении госзакупок обладают малые предприятия, зарегистрированные на территории Бразилии. Преференциальный режим в отношении всех бразильских предприятий был отменен Конституционной поправкой № 6 в 1995 г.⁶³

В 2010 г. бразильское правительство несколько ужесточило режим преференций национальных предприятий. Национальная продукция имеет до 25% преференциальных льгот при проведении тендеров на федеральном уровне. Данный шаг обусловлен задачей продвижения устойчивого развития бразильской экономики в соответствии с *Plano Brasil Maior*. Дальнейшее ужесточение режима преференций национальных предприятий в сфере ИКТ имело место в 2014 г.⁶⁴

В 2011 г. Бразилия проходила процедуру оценки государственных практик в области госзакупок в рамках механизма Public Integrity Review ОЭСР. ОЭСР высоко оценила прогресс, достигнутый страной в сфере повышения прозрачности и применении риск-ориентированного подхода. В то же время отмечалась необходимость повышения уровня профессионализма среди сотрудников ответственных государственных органов, а также разработки показателей эффективности⁶⁵. К аналогичным выводам пришли и авторы исследования системы госзакупок Бразилии 2010 г.

⁶⁰ CADE – What We Wo, CADE. Режим доступа: <http://en.cade.gov.br/topics/about-us/what-we-do> (дата обращения: 05.09.2017).

⁶¹ Brazil. Trade Policy Review, WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s283_e.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

⁶² Empresas Estatais Federais – datas de criação e constituição – Informações SIEST, Ministerio do planejamento Desenvolvimento e Gestao 2017. Режим доступа: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/empresas_estatais/170302_empresas-estatais-federais-2013-datas-de-criacao-e-constituicao-2013-informacoes-siest.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

⁶³ Brazil. Trade Policy Review, WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s283_e.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

⁶⁴ Brazil: Preferential Margins in Public Procurement of Goods from the IT sector, Global Trade Alert, 2015. Режим доступа: <http://www.globaltradealert.org/measure/brazil-preferential-margins-public-procurement-goods-it-sector> (дата обращения: 05.09.2017).

⁶⁵ Public Integrity Review Brazil, OECD, 2012. Режим доступа: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/brazil-oecd-integrity-review_9789264119321-en#.WTp2tFXyiCg (дата обращения: 05.09.2017).

из Всемирного банка, которые отметили также наличие недостатков в области механизмов апелляции⁶⁶.

Согласно докладу о торговой политике Бразилии Всемирной торговой организации, проводимая страной политика учитывает принципы многосторонней торговой системы. Бразилия активно пользуется механизмами разрешения споров ВТО — в 2008–2012 гг. страной были инициированы три жалобы⁶⁷.

Одной из приоритетных задач внешнеторговой политики страны является развитие региональной интеграции, в том числе в рамках Меркосур. Кроме того, в стадии переговоров находится соглашение о свободной торговле между Меркосур и Европейским союзом. На сегодняшний день ЕС является крупнейшим торговым партнером Бразилии — 19,6% от общего объема торговли страны⁶⁸.

В период с 2007 по 2012 г. бразильское руководство предприняло ряд шагов, направленных на упрощение процедур торговли. По результатам анализа ОЭСР в рамках оценки показателей упрощения процедур торговли Бразилия продемонстрировала средний результат в 1,5 балла (средний показатель по странам БРИКС — 1,46). Наиболее близки к уровню наилучших практик результаты в таких сферах, как взаимодействие государственных органов, ответственных за обеспечение внешнеторговой деятельности, государственное управление и непредвзятость, а также доступность информации. С 2012 по 2015 г. Бразилии удалось улучшить ситуацию в сфере автоматизации таможенных процедур и минимизации формальных требований. В 2016 г. была запущена практика «одного окна» в отношении торговых операций. Было заявлено о намерении сократить сроки прохождения таможенных процедур с 17 до 10 дней к 2017 г.

В то же время по ряду других показателей наблюдается регресс. В частности, ухудшились показатели в области процедур апелляции, доступности информации и количества требуемых документов [OECD, 2017b].

В 2016 г. Бразилия осуществляла усилия в направлении стимулирования импорта, в особенности в инновационных отраслях. В частности, были снижены импортные тарифы с сфере информационных технологий и телекоммуникаций [WTO, 2016].

Бразилия использует и протекционистские меры в качестве инструмента защиты внутреннего рынка. Так, были повышены тарифы на ряд товаров: жирные кислоты (с 1 июля 2016 г.) и отдельные наименования силикатов (с 20 июля 2016 г.).

В целом торговую политику Бразилии можно охарактеризовать как соответствующую принципам многосторонней торговой системы ВТО и рекомендациям Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР. Продолжающиеся усилия в сфере упрощения процедур торговли и либерализации торгового режима призваны укрепить позиции страны на мировом рынке

Политика бразильского правительства в сфере регулирования инвестиционной среды может оцениваться как либеральная. С 1995 г. конституционной поправкой закреплено отсутствие принципиальных юридических различий между бразильскими и иностранными компаниями. Сохраняющиеся ограничения, как правило, связаны

⁶⁶ Assessment of the Procurement Systems of the Brazilian Federal Government and the Brazilian State of São Paulo, World Bank, 2010. Режим доступа: [http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1311363656902/Brazil_OECD_Indicators_Proposed_Scores_June-07-2011\(editor+clean\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1311363656902/Brazil_OECD_Indicators_Proposed_Scores_June-07-2011(editor+clean).pdf) (дата обращения: 05.09.2017).

⁶⁷ Trade Policy Review: Brazil, WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s283_sum_e.pdf (дата обращения: 05.09.2017).

⁶⁸ Brazil, Trade Picture, European Commission, 2017. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/> (дата обращения: 05.09.2017).

с необходимостью обеспечения государственной безопасности, что характерно для многих государств, в том числе и стран — членов ОЭСР.

Сравнительный анализ подходов стран БРИКС к реализации мер, затрагиваемых в Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР

Результаты мониторинга инвестиционной политики стран БРИКС по четырем основным направлениям (Инвестиционная политика и стимулирование инвестиций, преодоление структурных ограничений, торговая политика и внутренние аспекты регулирования) свидетельствуют о наличии нескольких факторов, препятствующих полноценной реализации РКИ в странах БРИКС.

Во-первых, потребность в защите формирующихся рыночных экономик обуславливает наличие преференциальных преимуществ национальных, в том числе государственных компаний и инвесторов на внутренних рынках во всех рассмотренных странах.

Кроме того, зачастую приводящиеся в качестве аргумента в пользу сохранения закрытого характера стратегически важных отраслей экономики соображения национальной безопасности формируют еще одну группу ограничений, характерных не только для стран БРИКС, но и для других государств, в том числе развитых.

Третью категорию факторов, влияющих на инвестиционный климат национальных юрисдикций и на степень имплементации положений РКИ, составляют структурные ограничения, такие как уровень развития инфраструктуры, качество и количество человеческого капитала, а также экологическая устойчивость, затрагиваемая в рамках РКИ — 2015 в разделе «Инвестиционные основы зеленого роста» [ОЭСР, 2015].

По итогам проведенного мониторинга мер инвестиционной политики стран БРИКС в период 2009–2017 гг. можно сделать ряд выводов относительно соответствия реализуемой политики положениям Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР.

Учитывая долгосрочные тенденции эволюции инвестиционной среды, можно констатировать уверенный прогресс в каждой из рассматриваемых в рамках данной статьи стран. По сравнению с первой половиной 1990-х годов, служившей отправной точкой многих исследований и обзоров инвестиционной политики, страны БРИКС сумели как в значительной степени либерализовать законодательные основы, так и обеспечить большую прозрачность и предсказуемость правоприменительной практики в сфере инвестиций. По мере интеграции в глобальную экономику страны БРИКС постепенно переходят от протекционизма к либеральному рыночному курсу, отказываясь от большого числа секторальных ограничений деятельности инвесторов, в том числе и иностранных.

В наибольшей степени основным принципам Рамочной концепции в области инвестиций соответствует инвестиционная политика ЮАР и Бразилии. Индекс инвестиционных ограничений для этих стран в целом соответствует среднему уровню ОЭСР (0,07). В этих государствах закреплён равноправный статус иностранных и национальных инвесторов и предприятий. Существующие ограничения носят точечный характер и, как правило, связаны с необходимостью обеспечения национальной безопасности, а также, в случае Бразилии, обусловлены кризисными явлениями в экономике и политической нестабильностью.

В то же время показатели ограничений в инвестиционной сфере для Индии и Китая значительно превзошли средний уровень для стран ОЭСР. Непредсказуемость

и непрозрачность регуляторных требований являются серьезнейшими препятствиями для осуществления инвестиционной деятельности. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в этой сфере всеми рассматриваемыми государствами, в ряде секторов экономик этих стран сохраняются подобные неблагоприятные условия. Данная тенденция может быть отчасти связана с последствиями глобального финансово-экономического кризиса, а также адаптации экономик к новой модели роста и, как следствие, ориентацией на поддержку национальных предприятий и государственных компаний в ущерб интересам иностранного бизнеса.

В этой связи следует отметить и важную роль соображений национальной безопасности и внутривластной стабильности в инвестиционной политике рассматриваемых государств. Данная тенденция актуальна в особенности для Китая, имеющего значительно более широкий, по сравнению с другими рассматриваемыми странами, список секторов экономики, закрытых для иностранного капитала, включая военную промышленность, энергетику, информационно-коммуникационную сферу, средства массовой информации.

Еще одним важным ограничивающим фактором состояния инвестиционной среды стран БРИКС стала неразвитость инфраструктуры. В той или иной степени данная проблема характерна для каждого из рассматриваемых государств. Мобилизация средств частного сектора, в том числе с использованием потенциала иностранных инвесторов, в целях модернизации объектов инфраструктуры представляется наиболее четким ответом на данный вызов. Политика привлечения инвестиций в развитие северных территорий, проводимая Бразилией, равно как и масштабные инфраструктурные проекты, реализующиеся в Индии и Китае, являются наиболее яркими примерами подхода к решению проблем инфраструктуры, учитывающего интересы бизнеса.

Учитывая большое количество аспектов и сфер, затрагиваемых в рамках инвестиционной проблематики, комплексный подход к осуществлению государственной политики в данной области представляется наиболее целесообразным. Индийская инициатива “Make in India” представляет собой комплекс мер, вносящих изменения по целому ряду критически важных для инвестиционного климата вопросов — инфраструктурное строительство, упрощение процедур ведения бизнеса, отмена разрешительных процедур и ограничений на иностранное участие. Данная инициатива подразумевает либерализацию таких отраслей, как оборонная промышленность, гражданская авиация, телевидение, банковский сектор, строительство, фармацевтика, сельское хозяйство и др.

Примером комплексного подхода к повышению привлекательности инвестиционной среды также является политика, проводимая Южноафриканской Республикой. Опыт ЮАР по интеграции мер по преодолению структурных ограничений национальной инвестиционной среды (развитие образования, борьба с неравенством, обеспечение «зеленого» роста) в комплексные планы социально-экономического развития страны, а также тесному взаимодействию с деловым сообществом и институтами гражданского общества при определении направлений государственной политики (Green Economy Accord) полностью отражает рекомендации РКИ по обеспечению учета широкого круга интересов государства в сферах, связанных с инвестиционной деятельностью, в рамках национальных концептуальных документов и программ развития.

Защита прав интеллектуальной собственности также занимает видное место среди положений Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР. Проблемы в данной сфере затрагивают преимущественно правоприменительную практику рассматриваемых государств. Так, отмечается непоследовательность вынесения приговоров по де-

лам, касающимся нарушения прав интеллектуальной собственности в Китае. В этой связи даже меры, подобные пересмотру соответствующего законодательства в соответствии с требованиями ТРИПС, предпринимаемому Индией, могут не в полной мере устранить имеющиеся недостатки правоприменительной практики.

Важным элементом прозрачности и предсказуемости инвестиционной среды является и деятельность государства, направленная на информирование иностранных инвесторов о существующих требованиях регулирующих органов и других параметрах инвестиционного климата. Одним из возможных направлений подобных усилий является самоотчетность, в том числе с использованием механизмов ОЭСР. Единственным государством, прошедшим процедуру самооценки инвестиционного режима на предмет соответствия требованиям положений Кодов либерализации ОЭСР стала ЮАР.

В целом, несмотря на существенный прогресс в деле либерализации инвестиционных режимов, достигнутый за прошедшие 25 лет, странам БРИКС, в особенности Индии и Китаю предстоит серьезная работа по внедрению наилучших практик, отраженных в положениях Рамочной концепции в области инвестиций.

Заключение

При рассмотрении процессов реализации положений РКИ в национальную практику государств нельзя исключать реализацию отдельных мер в отрыве от принятия обязательств в рамках той или иной инициативы. Будучи результатом анализа и отбора наилучших существующих практик в соответствующих сферах, механизмы ОЭСР во многом отражают существующие тренды развития законодательства и правоприменительной практики. Таким образом, многие из предусмотренных мер в той или иной степени могут быть реализованы вне зависимости от участия в инициативах ОЭСР для повышения качества управления, улучшения условий ведения бизнеса, содействия повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности экономик.

На основе проведенного обзора инвестиционной политики стран БРИКС можно сделать ряд выводов по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации.

В первую очередь следует отметить, что включаться в работу необходимо еще на стадии согласования и обновления РКИ, равно как и других релевантных инструментов ОЭСР. Это возможно как с использованием механизмов, предусмотренных в рамках Организации, так и через каналы взаимодействия ОЭСР с другими многосторонними институтами, в частности «Группой двадцати». В связи с этим необходимо также развивать взаимодействие с партнерами по БРИКС относительно согласования общей позиции по возможным будущим изменениям РКИ или других потенциальных инструментов в инвестиционной сфере. Возможно, в частности, использование формата «двадцатки» с целью конкретизации положений и повышения статуса Руководящих принципов «Группы двадцати» в области глобальной инвестиционной политики, вероятно, с конечной целью их конвергенции с РКИ, работа по реализации которой уже ведется в России.

С точки зрения реализации положений актов ОЭСР на национальном уровне целесообразным представляется:

- возобновить практику участия в механизмах самоотчетности по соответствию национального законодательства и правоприменительной практики положениям Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР;

- продолжать работу по упрощению процедур, связанных с ведением бизнеса, сокращению сопутствующих издержек и минимизации формальных требований к инвесторам, в том числе и иностранным;
- повышать уровень информированности российского и зарубежного делового сообщества о мерах по либерализации инвестиционной среды;
- обеспечить согласованность и комплексный характер мер, принимаемых в различных секторах, затрагивающих инвестиционную проблематику, от развития человеческого капитала и содействия МСП до торговой и антимонопольной политики.

Выверенный подход к реализации положений Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР, основанный на принципах учета национальных обстоятельств и интересов бизнеса, позволит России повысить конкурентоспособность своей экономики, ее привлекательность для иностранных инвесторов и в конечном счете будет способствовать достижению заявленных целей экономического и социального развития страны.

Литература

OECD (2009) OECD Investment Policy Reviews: India 2009. Режим доступа: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-investment-policy-reviews-india-2009_9789264076969-en#page18 (дата обращения: 28.08.2017).

OECD (2015) The Policy Framework for Investment (PFI). Режим доступа: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Policy-Framework-for-Investment-2015-CMIN2015-5.pdf> (дата обращения: 28.08.2017).

OECD (2016) Investment Policies Related to National Security A Survey of Country Practices. Режим доступа: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5j1wrrf038nx.pdf?expires=1476870588&id=id&accname=guest&checksum=6A6D40A2A176389BAC01117A1E69E897> (дата обращения: 28.08.2017).

OECD (2017a) FDI Regulatory Restrictiveness Index. Режим доступа: <http://www.oecd.org/investment/fdi-index.htm> (дата обращения: 28.08.2017).

OECD (2017b) Trade Facilitation Indicators, OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tad/facilitation/indicators.htm> (дата обращения: 28.08.2017).

UNCTAD (2016) 16th Report on G20 Investment Measures. Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd2016d16_en.pdf (дата обращения: 28.08.2017).

WTO (2016) Report on G-20 Trade Measures. Режим доступа: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/g20_wto_report_november16_e.pdf (дата обращения: 28.08.2017).

WTO (2016a) Trade Policy Review China. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s342_e.pdf (дата обращения: 28.08.2017).

BRICS Investment Policies from PFI Perspective

A. Sakharov

Andrei Sakharov – Researcher, Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: sakharov-ag@ranepa.ru

Abstract

OECD Policy Framework for Investment (PFI), containing recommendations and best practices in 12 investment-related policy areas, is widely perceived as the world's most comprehensive and authoritative instruments on international investment regulation. Topicality of PFI recommendations for OECD members and other countries, including Russia, is dictated by the competition in international investment markets. The instrument's implementation can significantly boost national jurisdiction's attractiveness to investors and increase its economic competitiveness.

The experience of BRICS countries as large developing economies, involved in collaboration with the OECD, could be of great value from the standpoint of the PFI implementation in Russia.

This article analyses investment policies of Brazil, India, China and South Africa from the perspective of PFI recommendations, organized in four major categories: general characteristics of investment regime and investment stimuli, national investment regulation regime, trade policy, overcoming structural limitations. The analysis forms the basis for recommendations on improving investment policy regime in Russia.

Key words: Policy Framework for Investment; OECD; BRICS; international trade and investment; infrastructure; human resource development; green growth

For citation: Sakharov A. (2017) BRICS Investment Policies from PFI Perspective. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 3, pp. 160–181 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-160

References

OECD (2009) OECD Investment Policy Reviews: India 2009. Available at: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-investment-policy-reviews-in-dia-2009_9789264076969-en#page18 (accessed 28 August 2017).

OECD (2015) The Policy Framework for Investment (PFI). Available at: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Policy-Framework-for-Investment-2015-CMIN2015-5.pdf> (accessed 28 August 2017).

OECD (2016) Investment Policies Related to National Security A Survey of Country Practices. Available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5j1wrrf038nx.pdf?expires=1476870588&id=id&accname=guest&checksum=6A6D40A2A176389BAC01117A1E69E897> (accessed 28 August 2017).

OECD (2017a) FDI Regulatory Restrictiveness Index. Available at: <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm> (accessed 28 August 2017).

OECD (2017b) Trade Facilitation Indicators, OECD. Available at: <http://www.oecd.org/tad/facilitation/indicators.htm> (accessed 28 August 2017).

UNCTAD (2016) 16th Report on G20 Investment Measures. Available at: http://unctad.org/en/Publication-sLibrary/unctad_oecd2016d16_en.pdf (accessed 28 August 2017).

WTO (2016a) Trade Policy Review China. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s342_e.pdf (accessed 28 August 2017).