

European Union



Organisation for Economic
Co-operation and Development



North-West
Investment Agency



**СЕМИНАР ОЭСР
ИНВЕСТИЦИОННЫЙ И ДЕЛОВОЙ КЛИМАТ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНАЯ ПЕРСПЕКТИВА
САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, 9-10 НОЯБРЯ 2005**

ПРОЕКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ И ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Введение

1. Семинар проводится в рамках программы сотрудничества Инвестиционного Комитета ОЭСР и диалога рабочей группы ОЭСР с Россией по поводу коррупции. Европейская Комиссия оказала финансовую поддержку. Российское «Инвестиционное Агентство (Агентство Развития) Северо-Запада» также принимало активное участие в подготовке этого мероприятия. Основной целью Семинара является определение роли и ответственности российских регионов в условиях формирования конкурентоспособного инвестиционного и делового климата («инвестиционный модуль»), повышения профессиональной честности и привлечения государственно-частного взаимодействия в борьбе против коррупции («модуль профессиональной честности»).

2. С целью содействия диалогу между властью и бизнесом, столь необходимым для развития дружественного инвестиционного климата и создания успешной анти-коррупционной политики, Семинар объединит официальных лиц из российских федеральных и региональных ведомств и представителей частного сектора, включая иностранных инвесторов, а также официальных лиц и экспертов из стран ОЭСР. Представители российских и международных институтов и международных неправительственных организаций, которые проявляют особый интерес к региональным инвестиционным вопросам и анти-коррупционной деятельности, также примут участие в обсуждении.

3. Документация Семинара, доступная на специальном веб-сайте ОЭСР www.oecd.org/daf/investment/development, включает в себя несколько исследований и множество документов и публикаций ОЭСР, имеющих отношение к вопросам, обсуждаемым на Семинаре¹. Данный проект повестки дня представляет главные темы Семинара и предлагает вопросы, выносимые на обсуждение. (Глоссарий выбранных условий и концепций, имеющих отношение к данному Семинару, выпущен отдельно).

4. Каждая из трех сессий Семинара будет начинаться с коротких представлений вопросов основными докладчиками, которые будут сопровождаться свободной дискуссией и обменом мнениями среди участников. (Более точная программа семинара со списком основных докладчиков будет доступна в первый день семинара).

¹ В дополнение некоторые региональные исследования, подготовленные для Семинара, будут высланы зарегистрированным участникам.

9 ноября

Сессия I (утро)	Деловой и инвестиционный климат в регионах Российской Федерации: подготовительный этап
Сессия II (день)	Добросовестность бизнеса и государственно-частное взаимодействие в борьбе против коррупции: достижения и вызовы

10 ноября

Сессия III (утро)	Варианты политики для Российской Федерации и её регионов с учетом опыта ОЭСР по продвижению инвестиций, повышению профессиональной честности и в государственно-частном партнерстве в борьбе против коррупции
-----------------------------	---

Сессия I: Инвестиционный и деловой климат в регионах Российской Федерации: подготовительный этап

5. Высокая концентрация прямых иностранных инвестиций остаётся лишь в нескольких российских регионах, которые либо предлагают свободный доступ на большие местные рынки (особенно, Москва, Санкт-Петербург и ближайшие к ним регионы), либо владеют богатыми природными ресурсами (например, Сахалинская область). Большинству других российских областей, напротив, не удалось добиться значительных успехов в этом направлении. Улучшение инвестиционного климата в регионах, на которых пока иностранные инвесторы не обращают должного внимания, тем не менее, является одним из важнейших направлений российской инвестиционной политики.

6. Правительства играют ключевую роль в поддержании политической и макроэкономической стабильности и в развитии благоприятной инфраструктуры, что является необходимым для привлечения иностранных и отечественных инвестиций. Тем не менее, региональные власти также в значительной мере ответственны за создание предпринимательской и инвестиционно-благоприятной среды. Аналитические исследования (такие как исследование ОЭСР 2004 г. «Обзор инвестиционной политики Российской Федерации») и многочисленные исследования инвесторов выявили целый ряд специфических препятствий, которые продолжают сдерживать инвестиционную и деловую активность в России. В дополнение к понятным ограничениям для иностранных инвесторов, таких как ограничение доли иностранного участия в определенных секторах (например, в банковском), барьерами, признанными деловым сообществом как причиняющие наибольший вред, являются: сложное и недостаточно прозрачное регулирование, чрезмерный административный контроль, недостаточные консультации со стороны правительства о планируемых к введению правилах, а также несоответствие между федеральным законодательством в сфере инвестиций и его применением региональными и местными властями.

7. Инвестиционный обзор ОЭСР по иностранным фирмам, работающим в России, проводился в первой половине 2005 года и был сосредоточен на доступности и прозрачности информации о государственной политике и регулировании, процедурах реализации, в частности на региональном уровне, и консультациях между правительством и деловыми кругами. Результаты обзора показывают, что основные инвесторы считают доступ к соответствующей информации в отношении юридических и регламентирующих мер относительно удовлетворительным, но при этом жалуются на недостаточное прозрачное и единообразное исполнение существующих инструкций на различных правительственных уровнях. Также иностранные инвесторы обеспокоены тем, что власти не консультируются с ними о готовящихся мерах.

8. Три региональных исследования, подготовленные для данного Семинара (о ситуации в Астрахани, Башкортостане и Северо-Западном регионе), показывают, что регионы используют

разные налоговые и иные стимулирующие схемы в рамках существующего федерального законодательства, разработанные различными организационными структурами для привлечения иностранных инвестиций. Хотя некоторые регионы были более успешны в повышении своей инвестиционной привлекательности, текущие потоки иностранных инвестиций остаются ниже экономического и человеческого потенциала регионов и их инвестиционных потребностей. Недавно принятый закон «Об Особых экономических зонах» отмечен многими региональными экспертами и чиновниками как средство прироста участия иностранных инвесторов в региональном экономическом развитии.

9. В рамках данной Сессии можно было бы обратиться к нескольким проблемам:

- i) До какой степени результаты иностранного инвестиционного исследования ОЭСР в области прозрачности инвестиционной политики и её реализации соответствуют ожиданиям участников относительно делового климата в России в целом и, особенно, в её регионах?
- ii) Существует ли какой-либо успешный региональный опыт по улучшению доступа к информации (например, разработка электронных баз данных о региональных условиях и правилах для бизнеса) и/или ведется ли эффективный диалог на региональном уровне с деловыми кругами, включая иностранных инвесторов?
- iii) Каков опыт региональных агентств по привлечению инвестиций? Как они видят свою особую роль в России в целом и в отношениях с региональными властями?
- iv) Как участники оценивают возможные последствия недавно принятого закона «Об Особых экономических зонах» для регионального экономического развития и иностранных инвестиций?

Сессия II. Добросовестность бизнеса и государственно-частное взаимодействие в борьбе против коррупции: достижения и вызовы

10. Борьба против коррупции – это важная цель политики российского правительства. С тех пор, как отечественные и иностранные инвесторы рассматривают коррупцию как основное препятствие для выхода на российский рынок и работы на нем, федеральное правительство и региональные власти пытаются привести деловой климат в соответствии с последними международными инвестиционными стандартами и стандартами профессиональной честности. Российская Федерация подписала ряд международных анти-коррупционных конвенций и подала заявку на присоединение к Анти-коррупционной Конвенции ОЭСР в 2000 г. Российская Федерация также участвует в Стамбульском Анти-коррупционном Плане действий, который поддерживает развитие и использование контролирующего механизма для борьбы с коррупцией.

11. Правительства ответственны за выполнение своих обязательств в области применения различных как юридически обязательных, так и необязательных, инструментов по улучшению торговых и инвестиционных условий и по борьбе с коррупцией, а также за регулярное информирование общества и бизнеса об этом. В частности, они должны устанавливать и обеспечивать реализацию законов, направленных на повышение добросовестности, устранение незаконного взяточничества и сопутствующих преступлений, таких как отмывание денег, фальсификации и мошенничества, а также внимательно следить за выполнением новых требований об акционерных компаниях, их советах директоров и исполнительных дирекциях, о бухгалтерии и аудите. Немаловажным фактором является контроль правительства за осведомленностью компаний и заинтересованных лиц о применяющихся международных инструментах и конвенциях, национальном законодательстве и возможных санкциях за их нарушение. Тем не менее, действий одного Правительства недостаточно.

12. Чрезвычайно важную роль начинает играть дополнительная поддержка делового сообщества, профессиональных союзов и гражданского общества. Ожидается, что компании будут выполнять различные законы, которые на них распространяются. Более того, они должны соответствовать ожиданиям общества, которые не прописаны в сводах законов. Бизнес играет все более значимую роль в развитии превентивных мер саморегулирования для устранения противозаконных действий и фальсификаций. Высокие стандарты управления и добросовестности не только уменьшают риск коррупции, но и напрямую благоприятствуют акционерной компании посредством повышения доверия общественности, что, как следствие, может повысить ее шансы при привлечении инвестиций. С 1990-х гг. компании всех видов разрабатывали программы по повышению профессиональной честности и по борьбе с коррупцией. Эти программы, состоящие из систем ценностей, кодексов поведения в компании, курсов профессиональной подготовки и отчетных механизмов, доказали свою эффективность при совершенствовании правил и корпоративного поведения, особенно помогая в регулировании поведения в компании и в ее отношениях с клиентами, потребителями, сотрудниками и государственными органами.

13. Консультации между правительствами и представителями бизнеса являются значимым элементом для создания успешной анти-коррупционной политики и способствуют установлению справедливого и прозрачного делового климата. Например, информационные брошюры и семинары правительства могут способствовать развитию позитивной деловой практики и этики поведения между частными компаниями и правительственными чиновниками, а также могут влиять на признание инструментария корпоративной социальной ответственности.

14. Исследование в области профессиональной честности было осуществлено ОЭСР в августе-сентябре 2005 г. в двух регионах на Северо-Западе России: г. Новгороде и г. Твери. Исследование рассматривает: - текущие институциональные механизмы, устанавливаемые местными властями в отношении добросовестности бизнеса; - существующие механизмы, с помощью которых бизнес может предотвращать коррупцию и бороться с ней; - роль гражданского общества в развитии регламентирующих механизмов или инструментов по определению ожиданий общества относительно добросовестности. Это исследование, в частности показывает, что, хотя вред от коррупции хорошо известен, существует немного – если вообще существуют – инициатив по улучшению возможностей для бизнеса в части добросовестности. Полученные результаты подтверждаются оценкой российской правовой и институциональной базы по борьбе со взяточничеством, повышению ответственности и честности в деловых сделках, которая была осуществлена в октябре 2005 г. в рамках Стамбульского Анти-коррупционного Плана действий.

15. На основании базового материала, предназначенного для этого семинара, участники могут счесть необходимым рассмотреть следующие вопросы:

- i) Достаточно ли развита существующая российская анти-коррупционная система? Каковы основные недостатки в правовой и регламентирующей областях? Предпринимаются ли федеральными/ местными властями шаги по поощрению профессиональной честности как в государственном, так и в частном секторе? В частности, обеспечивается ли выполнение законов и правил, предназначенных для борьбы со взяточничеством в государственном секторе?
- ii) Предприняли ли региональные власти дополнительные меры по улучшению делового климата путем сокращения возможностей для коррупции в государственном секторе? К примеру, сократили ли они административное усмотрение или стимулировали государственно-частный диалог с целью развития инструментария профессиональной честности?
- iii) Ознакомлен ли бизнес с различными анти-коррупционными инициативами и соответствующими механизмами? Поощряет ли деловое сообщество, вовлечены ли

отдельные фирмы и поддерживают ли они действия по продвижению добросовестности?

- iv) Играет ли какую-то роль в российских регионах гражданское общество в области продвижения профессиональной честности?

Сессия III: Варианты политики для Российской Федерации и её регионов с учетом опыта ОЭСР по продвижению инвестиций, повышению профессиональной честности и в государственно-частном партнерстве в борьбе против коррупции.

16. Признавая вклад международных инвестиций в экономическое и социальное развитие стран, в частности в отношении роста, создании рабочих мест и технологических инноваций, ОЭСР использовала опыт стран-членов и стран, не являющихся членами организации, в развитии моделей полноценного инвестиционного климата. Некоторые инструменты ОЭСР используют положительный опыт правительственных мер, включая Декларацию о международных инвестициях и о многонациональных компаниях, Кодексы либеризации, Конвенцию о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций. Другие инициативы ОЭСР направлены на частный сектор, к примеру, Рекомендации ОЭСР для многонациональных предприятий. В настоящее время ОЭСР разрабатывает Политические Механизмы для Инвестиций, которые предлагают ряд политических соображений в нескольких ключевых взаимосвязанных областях (включая управление и инвестиционное содействие и продвижение), что является вкладом в качественный инвестиционный климат.

a) Инвестиционный модуль

17. Различные инструменты и инициативы ОЭСР относительно инвестиционной политики главным образом направлены на центральные органы государственного управления, но, тем не менее, целый ряд рекомендаций также уместен и для региональных властей, в особенности в области инвестиционного продвижения и содействия. Россия, похоже, находится в начальной стадии развития управленческих и институциональных структур в области инвестиционного продвижения и содействия. Как показано в региональных исследованиях, подготовленных для данного Семинара, российские регионы применяют различные подходы к региональному инвестиционному продвижению: многие регионы создали специальные Агентства и/или ввели в действие специальные программы по инвестиционному продвижению. В данном контексте, российские федеральные и региональные власти могли бы рассмотреть несколько рекомендаций и вариантов дальнейших политических действий:

- i) Создание понятной деловой комплексной стратегии для развития качественного, универсального бизнес климата, что является условием для эффективности мер по инвестиционному содействию и продвижению.
- ii) Оптимизация административных процедур при активном участии региональных властей для сокращения административного бремени как для новых, так и для уже ранее пришедших инвесторов.
- iii) Установление механизмов для оценки затрат и выгод от мер инвестиционного стимулирования и длительности их применения как на федеральном так и региональном уровнях. Координация регламентирующих и стимулирующих механизмов на различных государственных уровнях для предотвращения ситуации, когда различные региональные власти предлагают инвесторам все более льготные условия, исходя из принципа «взаимного уничтожения».

- iv) Основываясь на опыте других стран, рассмотрение возможности создания структур с приданием им правового статуса Российского федерального или регионального Агентства по инвестиционному продвижению, при этом учитывая роль этих Агентств и их взаимоотношения.

18. В настоящее время только региональные власти были уполномочены предоставлять налоговые льготы иностранным инвесторам в России. Новый российский закон «Об Особых экономических зонах» даст в дальнейшем возможность региональным властям предлагать налоговые и иные льготы инвесторам, заинтересованным в участии в развитии этих зон. При формировании соответствующих регламентирующих механизмов следует обратиться к следующим вопросам, имеющим отношение к «ОЭЗ»:

- i) Доступ к ОЭЗ должен быть основан на объективных критериях. Следует избегать дискриминации между компаниями по национальному и/или секторному признаку. В то же время, власти должны удостовериться, что компании, которым разрешен доступ к ОЭЗ, имеют возможность и будут выполнять указанный закон, а также согласны с социальными и экологическими стандартами.
- ii) Стимулы должны быть четко определены и прозрачны и, насколько это возможно, регламентированы правилами. Для избежания незаконных и непрозрачных методов требуется ограничивать административное усмотрение.
- iii) Связи между предприятиями, расположенными в ОЭЗ, и остальной частью страны должны поощряться. Основной целью должно стать распространение экономических достижений ОЭЗ на всю экономику. Однако, поскольку ОЭЗ работают как бесплошные зоны, надлежащие таможенные процедуры должны быть соблюдены, чтобы не дать компаниям, расположенным в ОЭЗ, несправедливые преимущества в рамках их внутренней конкуренции.

b) *Модуль интеграции бизнеса*

19. Россия в данный момент находится в процессе пересмотра своей политики по сокращению взяточничества с тем, чтобы привести ее в соответствие с международными антикоррупционными стандартами. Внутренние правовые и регламентирующие механизмы будут направлены на выполнение Конвенции ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций, Конвенции Уголовного Законодательства Совета Европы, а также Конвенции ООН против коррупции.

20. Антикоррупционные меры, предпринимаемые правительством, способствуют общей комфортности бизнес среды. В соответствии Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, к примеру, компании несут ответственность за поведение своих сотрудников, включая филиалы и дочерние предприятия, и даже в некоторой степени партнеров по бизнесу (агентов, посредников). Впрочем, компании могут принимать всесторонние, внутренние противокоррупционные меры, вместо того чтобы находиться в стороне или избегать коррумпированных рынков.

21. Такие инструментари, как кодексы поведения или более обширные программы взаимоотношений также важны, так как являются инновационными инструментами, которые могут регулировать поведение в пределах компании, а также отношения с клиентами, поставщиками, партнерами и государственными службами. Такие организации, как ОЭСР, ООН, Мировой Банк, МТП, "Транспэрэнси интернэшнл" и другие, разработали рекомендации, универсальные принципы или лучшие методы для того, чтобы способствовать развитию корпоративного управления и корпоративной честности.

22. Основываясь на доступной документации и обмене мнениями в течение Семинара, участники смогут рассмотреть с учетом опыта других стран основные шаги для развития честности в бизнесе и государственно-частных партнерств по борьбе против коррупции в России, принимая во внимание возможный вклад частного сектора и властей различного уровня. Для развития подобного плана действий, могут быть предоставлены следующие рекомендации:

- i) Гарантировать, что положения уголовного, административного и гражданского права обеспечивают последовательный законодательный и регламентирующий инструментарий для борьбы с коррупцией, а также для продвижения идей профессиональной честности.
- ii) Размещение на местах компетентных учреждений и процедур для эффективного и последовательного применения и осуществления законов и инструкций по антикоррупции и честности в общественной деятельности. Развитие определенных механизмов адресованных к проблемным с точки зрения риска для коррупции областям. Разработка методик для государственных должностных лиц с тем, чтобы их ежедневная практическая деятельность соответствовала ожидаемым стандартам.
- iii) Разработка механизмов обзора на федеральном и/или региональном уровнях для оценки применения и осуществления антикоррупционного законодательства. Гарантировать, что организации гражданского общества и СМИ активно поддерживают общественный контроль за поведением государственных должностных лиц.
- iv) Определить соответствующие точки соприкосновения и специальные механизмы для развития постоянного диалога между публичным и частным секторами для обмена мнениями относительно правил ведения бизнеса. Развитие стандартов о поведении государственных должностных лиц, особенно в отношении тех институтов, которые в большей мере контактируют с представителями частного сектора.
- v) Организация информационного обмена и расширение общего понимания необходимости действовать честным путем. Рассмотрение поддержки иностранных инвесторов, которые приняли кодексы поведения и/или программы согласия, в развитии будущих антикоррупционных инструментов и инструментов профессиональной честности, а также инициатив, включая инструменты честности частного сектора.
- vi) Поиск элементов, которые располагают к государственно-частному диалогу, выполнению законов и инструкций, а также стимулируют применение моральных кодексов и программ честности на территории Российской Федерации и её регионах.