

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Левашенко А.Д., Коваль А.А

**Либерализации движения капитала в России и
Кодекс ОЭСР**

Москва 2018

Аннотация: Либерализация движения капитала является ослаблением ограничений в отношении потоков капитала через границы страны. Она способствует финансовой интеграции. В России сохраняется существенное число барьеров для движения капитала, которые не применяются в странах ОЭСР, где регулирование трансграничных потоков капитала осуществляется в соответствии с принципами Кодекса либерализации движения капитала ОЭСР.

Ключевые слова: свободные потоки капитала, Кодекс либерализации движения капитала ОЭСР, международная торговля.

Abstract. Liberalization of capital movements is the elimination of restrictions on the capital flows across the country's borders. It promotes financial integration. Russia retains a number of restrictions on the movement of capital that are not applied in OECD's countries where the regulation of cross-border capital flows is carried out in accordance with the principles of the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements.

Key words: free capital flows, the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, international trade

Коваль А.А. младший научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Левашенко А.Д. старший научный сотрудник, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017

Оглавление

1.	ВВЕДЕНИЕ	4
2.	КОДЕКС ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА ОЭСР КАК КЛЮЧЕВОЙ ДОКУМЕНТ, РЕГУЛИРУЮЩИЙ ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПОТОКИ КАПИТАЛА.	6
3.	ПОЗИЦИЯ РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА ОЭСР.....	17
4.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	23
	СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	25

1. Введение

Рост трансграничной торговли тесно связан с созданием свободного режима движения капитала. С одной стороны, анализ долгосрочных факторов финансовой открытости в разных странах подтверждает ключевую роль международной торговли как ведущей силы для движения потоков капитала, а с другой, - сохранение ограничений на движение капитала не позволяет развивать экспорт в условиях отсутствия свободного доступа к мировому рынку капитала.

Задача поддержки экспорта в России ставится в различных формах вот уже на протяжении многих лет. Если в 2000 гг. поддержка оказывалась преимущественно за счет кредитов, выдаваемых ВЭБ и Росэксимбанком, то в 2011 г. было создано Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСПАР), где основной целью стало предоставление страховых услуг при экспорте российских товаров (работ, услуг) и осуществлении инвестиций за пределами России. В апреле 2014 г. Правительством была утверждена государственная программа «Развитие внешнеэкономической деятельности». Наконец, в 2016 г., на площадке Правительства РФ был утвержден приоритетный проект «Международная кооперация и экспорт».

Устранение барьеров для осуществления международной торговли тесно связано с либерализацией движения капитала. Отмена одного барьера может иногда ухудшать условия, а не улучшать их, если при этом сохраняются другие. Задачи продвижения экспорта не могут быть решены без свободного перемещения капитала. Российский бизнес должен иметь доступ к капиталу за рубежом, но также нужны условия для беспрепятственного осуществления инвестиций в российскую экономику.

Комплексный анализ российского законодательства на предмет выявления изъятий и ограничений, применяемых в отношении мер либерализации, заложенных в Кодексе либерализации движения капитала ОЭСР, проводился в 2011 г. в рамках подготовки Начального меморандума о позиции России в отношении правовых актов ОЭСР (в связи с процессом присоединения России к ОЭСР). В 2014 г. процесс присоединения России к ОЭСР был приостановлен. Работа по этому направлению прекратилась. За прошедшие 6 лет существенно изменилось российское законодательство в отношении движения капитала. Вместе с тем, инерционно сохраняется значительное число ограничений движения капитала, в том числе в рамках валютного регулирования и контроля, которые создают необоснованные барьеры как для осуществления транс-

границной деятельности для российских резидентов, так и для притока иностранных инвестиций в российскую экономику.

2. Кодекс либерализации движения капитала ОЭСР как ключевой документ, регулирующий трансграничные потоки капитала.

Либерализация движения капитала в широком смысле является ослаблением ограничений или снижением сборов и налогов на потоки капитала через границы страны. Это может привести к более высокой степени финансовой интеграции национальной и мировой экономики за счет увеличения объемов притока и оттока капитала. Потоки капитала с середины 1990 гг. до 2007 г. выросли с 5 % мирового ВВП до 20 %, что в 3 раза быстрее, чем рост международных торговых потоков за этот же период.¹

Однако, открытые финансовые рынки могут создавать риски негативных последствий, в частности в отношении финансовой нестабильности. Страны ОЭСР пришли к пониманию того, что необходимо обеспечивать баланс между финансовой стабильностью и открытостью рынков капитала.

Ключевым правовым инструментом, обеспечивающим транспарентность и упорядоченность трансграничного движения капитала, является Кодекс либерализации движения капитала ОЭСР, принятый в 1961 г.² Кодекс ОЭСР представляет собой правовой инструмент, который обеспечивает транспарентность потоков капитала и международное сотрудничество в данной сфере между странами-участниками посредством использования механизма уведомления о применяемых в странах ограничениях и изъятиях в отношении мер либерализации. С 2011 г. данный инструмент открыт для присоединения стран, которые не являются участниками ОЭСР.

Кодекс либерализации – единственный международно-правовой документ, который комплексно регулирует трансграничные потоки движения капитала. Кодекс основывается на трех ключевых принципах:

- односторонняя либерализация. Кодекс не предусматривает достижения взаимных договоренностей и переговоров о взаимных уступках в рамках подхода «отдавай, чтобы взять», как это происходит в ходе формирования перечня обязательств в соответствии с ГАТС ВТО. ОЭСР отмечает, что односторонняя либерализация также стала

¹ OECD Economic Outlook, Volume 2011 Issue 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/eco/growth/47836248.pdf>.

² РЕШЕНИЕ СОВЕТА о принятии Кодекса либерализации текущих невидимых операций 12 декабря 1961 г. - OECD/C(61)95 [Электронный ресурс] URL: <http://oecd.ru/org/rusweb/general/codex.htm>

общемировой тенденцией за последнее десятилетие практически во всех странах, будь то страна с развитой, развивающейся или переходной экономикой;

- транспарентность. Означает требование уведомлять обо всех мерах, которые затрагивают операции, охватываемые Кодексом, об изменениях любой из этих мер, рассмотрение отдельных аспектов либерализации в страновых и тематических обзорах ОЭСР, проведение периодических обзоров ограничений в отношении мер либерализации;

- недискриминация. Либерализация должна осуществляться в равной степени в отношении всех стран-участниц Кодекса, исключение – таможенные и валютные союзы, где допускается применение особого режима для стран-партнеров, например, ЕС.

В ст. 1 Кодекса либерализации движения капиталов ОЭСР отмечается, что страны-члены постепенно отменяют между собой ограничения на перемещение капиталов в той степени, которая необходима для эффективного экономического сотрудничества. Мерами либерализации признаются меры, предназначенные для устранения таких ограничений.

Кодексы ОЭСР имеют ряд преимуществ по сравнению с правом ВТО, где Генеральное соглашение по торговле услугами также затрагивает ряд вопросов, связанных с движением капитала:³

- во-первых, их охват шире в некоторых важных областях (операции на денежных и фондовых рынках, операции по депозитным счетам, операции с иностранной валютой). Кодекс движения капиталов является единственным многосторонним документом, охватывающим весь спектр движений капитала. Это также единственный многосторонний инструмент, способствующий либерализации прямых иностранных инвестиций и учреждения во всех секторах экономики (в то время как либерализация в соответствии с ГАТС осуществляется только в отношении секторов, в которых странами были приняты обязательства), а также инструмент предоставления национального режима в отношении всех секторов (с возможностью оговорок), обеспечения недискриминации иностранных инвесторов, действующих на территории стран-участниц Кодекса.

³ OECD Codes of Liberalisation// USER'S GUIDE, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf>

- во-вторых, подход «сверху вниз» Кодекса эффективен в обеспечении «stand still» (невозможности повторного введения ограничений после их отмены) и гарантировании недискриминационного характера регулирования, в то время как ВТО не закладывает прогрессивной либерализации: страны принимают обязательства по оговоренным сферам и должны следовать им, т.е. не применяется требование standstill в отношении тех положений, в отношении которых участник соглашения ГАТС принял на себя обязательства;

- в-третьих, атмосфера сотрудничества в ОЭСР позволяет обсуждать и оценивать экономические и политические вопросы, которые необходимо учитывать, поскольку мировая тенденция глобализации инвестиций и торговли услугами продолжается. Странами-членами ОЭСР являются 35 стран, находящихся на схожем уровне экономического развития. В ВТО сегодня участниками являются более 160 стран.

Кодекс – «живой механизм», который чутко отражает изменения международного ландшафта движения капитала. Первоначально Кодекс охватывал узкий перечень операций. В 1964 г. список операций был значительно расширен за счет включения новых позиций: операции в сфере недвижимости, кредиты, напрямую связанные с международными коммерческими сделками и услугами, финансовые кредиты и займы, поручительства и гарантии, физическое перемещение основного капитала, за исключением ценных бумаг. В 1973 г. Кодекс был дополнен операциями с коллективными инвестиционными бумагами. В ходе последнего пересмотра Кодекса, в 1992 г., в сферу действия документа попали эквивалентные меры. Это такие меры, которые прямо не перечислены в Кодексе, но направлены на ограничение движения капитала (налоговые санкции, система очередей, требование обязательного взноса, повышенные процентные ставки).

Сегодня участниками Кодекса являются все 35 стран-членов ОЭСР, 12 из которых также являются и членами G20. Страны-участницы Кодекса устранили значительное число ограничений для движения капитала. При этом большинство стран-членов МВФ сохраняют валютные ограничения: около 40 стран осуществляют контроль за платежами по текущим операциям и более 120 - стран за капитальными операциями. Например, большинство стран-членов МВФ до сих пор сохраняют требования репатриации и обязательной продажи валютной выручки, которые в странах ОЭСР давно не используются. Присоединение к Кодексу либерализации движения капитала ОЭСР всех стран G20 – одна из ключевых задач на 2017 г. Аргентина уже

выразила заинтересованность в присоединении к Кодексу. Перед Россией сегодня стоит вопрос о перспективах присоединения к Кодексу.

В феврале 2016 г. страны G20 обратились к ОЭСР, МВФ и другим международным организациям с целью проведения работы по вопросу регулирования потоков капитала.⁴ Их интерес объясняется необходимостью определения единых подходов к применению мер по управлению капиталом. Особый вопрос у международного сообщества вызвали макропруденциальные меры. Их применение, необходимость соблюдения стандартов Базель III, согласованных участниками Базельского комитета в 2010-2011 гг., – это ответ на вызов мирового финансового кризиса 2008 г. Регуляторы финансовых рынков, в большинстве стран это центральные банки, стремятся вводить превентивные меры для недопущения кризисных ситуаций. Исследования Базельского комитета по банковскому надзору показывают, что увеличение коэффициента акционерного капитала банковского сектора с 7% до 8% снижает годовую вероятность банковского кризиса по крайней мере на 1%, в свою очередь, дает ожидаемую годовую прибыль от 0,2% до 0,6%.⁵

Макропруденциальные меры напрямую не касаются вопросов осуществления трансграничных операций, но могут оказывать на них воздействие, приобретая характер мер, эквивалентных ограничениям в значении Кодекса. Для выработки единых подходов в отношении макропруденциальных мер, оказывающих влияние на трансграничное движение капитала, а также привлечение в ряды-участников Кодекса новых членов в 2016 г. был запущен процесс пересмотра Кодекса. Страны-члены ОЭСР приходят к пониманию, что национальные различия в показателе краткосрочной ликвидности (LCR) и показателе чистого стабильного финансирования (NSFR), которые дифференцируются по валютам, не должны рассматриваться как ограничения в значении Кодекса, а другие меры должны проходить оценку на предмет создания ограничений для трансграничного движения капитала. Ключевая задача ОЭСР – обеспечение транспарентности применения мер макропруденциальной политики. Макропруденциальная политика может снизить уровень экономической неопределенности, но

⁴ OECD report to the G20// The OECD Code of liberalisation of capital movements: recent developments, 2016 [Электронный ресурс] URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/OECD-G20-Note-Code-Review-April-2016.pdf>

⁵ Официальный сайт Банка международных расчетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bis.org/speeches/sp101109a.htm>

также замедлить экономический рост. Выгоды роста от либерализации финансовых рынков порождают риски в ситуациях кризиса. Крайне важно обеспечивать международное сотрудничество, чтобы страны не злоупотребляли использованием ограничительных режимов движения капитала. ОЭСР стремится обеспечить согласованность подходов стран к мерам либерализации в ходе пересмотра Кодекса, обеспечить консенсус в отношении новых финансовых инструментов, допустимость применения ограничений и изъятий.

ОЭСР видит обеспокоенность стран в отношении целесообразности применения макропруденциальных мер. Страны ОЭСР наблюдают противоречивые сигналы от международных институтов. Различные подходы к применению макропруденциальных мер также могут быть обусловлены особенностями правовых систем различных стран. ОЭСР обладает компетенцией в отношении мер по притоку капитала в странах, которые придерживаются Кодекса либерализации движений капитала, поскольку Организация несет ответственность за реализацию данного международного соглашения, устанавливающего правила поведения для его приверженцев на основе характерного для Организации peer review подхода.

В «Согласованных выводах G20» для управления потоками капитала, основанных на страновом опыте (2011 г.), признается соответствие мер по управлению потоками капитала и макропруденциальной политики, а также содержится призыв к тому, чтобы меры по управлению капиталом были «прозрачными, должным образом доведены до сведения заинтересованных сторон и ориентированы на конкретные выявленные риски. Для того чтобы надлежащим образом реагировать на выявленные конкретные риски, меры по регулированию движения капитала должны регулярно пересматриваться национальными или региональными властями в случае необходимости».

В «Согласованных выводах G20» для управления потоками капитала, основанных на страновом опыте (2011 г.) было отмечено, что среди мер по управлению потоками капитала более широкое применение валютных мер (дискриминация на основе валюты операции, а не резидентности сторон операции) может помочь устранить уязвимости баланса банков в результате операций, выраженных в иностранной валюте. Как и в случае всех мер по управлению потоками капитала, валютные меры могут в равной степени способствовать достижению целей страны в обменном курсе или других целей внешнего баланса. Подавляющее большинство макропруденциальных мер (MPM) выходят за рамки Кодекса, даже те, которые могут применяться в отношении потоков капитала. Чтобы мера могла иметь отношение к обязательствам Кодекса, не-

достаточно того, чтобы она была связана с потоками капитала или мобильностью капитала. Меры, которые не нацелены на конкретные операции, охватываемые Кодексом, либо путем запрещения таких операций, либо путем создания препятствий для их заключения, находятся за пределами сферы действия Кодекса.

Макропруденциальные меры, такие как минимальные требования Базельского капитала для банков, действующие на международном уровне, оказывают влияние на все банковские операции, не создают барьеров или особых препятствий для операций, перечисленных в Кодексе, как правило, не являются мерами по притоку капитала и не имеют отношения к обязательствам стран-приверженцев Кодекса. Они представляют собой довольно жесткие регулирующие требования для управления риском операций для капитала банка.

Операции между резидентами также выходят за рамки Кодекса, поскольку они не охвачены обязательствами по либерализации в соответствии с перечнями А и В (Кодекс не регулирует такие операции). Таким образом, меры по управлению потоками капитала, нацеленные на такие операции, например, запрет на выдачу банками кредитов в иностранной валюте, выходят за рамки Кодекса. Такие внутренние меры могут оказать влияние на движение капитала, но не влияют на обязательства Кодекса. Напротив, подход МВФ может охватывать такие меры, поскольку они могут быть инструментами, используемыми для управления потоками капитала или для сведения к минимуму фрагментации банковского сектора. Это пример различных и взаимодополняющих подходов МВФ и ОЭСР в соответствии с их мандатами.

Ряд макропруденциальных мер, включая, в частности, те из них, которые являются мерами по управлению потоками капитала, будут считаться соответствующими мерам с точки зрения Кодекса. Это меры, которые ограничивают, создают барьеры или препятствия для завершения перечисленных в Кодексе операций, но не охватываются обязательствами по либерализации в соответствии с Перечнями А и В.

Эти меры согласуются в связи с определениями в качестве операций движения капитала в тексте Кодекса или в результате ясных договоренностей, достигнутых среди приверженцев, в частности меры, обычно используемые странами-участницами для решения пруденциальных вопросов. Примером такого обособления в тексте Кодекса является применение правил для местных агентов в отношении транзакций и переводов по различным операциям Кодекса.

Наконец, некоторые меры по управлению потоками капитала попадают в категорию ограничительных мер, которые препятствуют или создают препятствия для за-

вершения операций, охватываемых Перечнями либерализации А или В. Такие меры могут поддерживаться членами Кодекса, которые ограничили объем своих обязательств по соглашению путем подачи оговорок.

Таким образом, подавляющее большинство макропруденциальных мер выходят за рамки обязательств, в то время как многие меры по управлению капиталом, являющиеся макропруденциальными мерами, регулируются Кодексом. Страны сохраняют возможность делать оговорки.

Кроме того, существуют возможности для сужения сферы применения Кодекса с учетом необходимости регулирования: путем ограничения сферы применения, например, путем толкования отдельных его положений странами-участниками Кодекса, которые формализованы в решениях Комитета по инвестициям. Эта практика была использована в отношении согласованных на международном уровне нормативных стандартов и предусматривает механизм, позволяющий избежать возникновения противоречивых требований для стран, имеющих обязательства по Кодексам, а также обеспечить приверженность согласованным на международном уровне минимальным стандартам финансового регулирования.

Кодекс охватывает только операции между резидентами и нерезидентами. Ключевым критерием является недискриминация, однако в Кодекс также включены другие конкретные обязательства по либерализации (например, в отношении проведения кредитных операций между резидентами, проживающими в различных странах-членах, обязательства по выплате в соответствии с которыми могут быть выражены или гарантированы в валюте любой из двух заинтересованных стран-членов).

ОЭСР в ходе пересмотра Кодекса либерализации движения капитала считает необходимым рассмотреть следующие аспекты:

- правила, применяемые к мерам, эквивалентным ограничениям, а также отношение Кодекса к инновационным финансовым инструментам, например, к свопу на дефолт по кредиту, который не существовал на момент последнего расширения сферы действия Кодекса в 1992 г.;
- выработка общей позиции в отношении возможности применения мер в макропруденциальных целях, что включает в себя применение основанных на валюте мер по управлению капиталом. ОЭСР отмечает, что подавляющее большинство существующих макропруденциальных мер выходят за рамки Кодекса либерализации. В рамках пересмотра данного инструмента будут рассмотрены национальные адаптации

показателя краткосрочной ликвидности (LCR) и показателя чистого стабильного финансирования (NSFR);

– определение перечня операций движения капитала, в отношении которых осуществляется либерализация в соответствии с Перечнем А (для отступления от режима либерализации от указанных в списке А операций необходимо вводить новые ограничения) и Перечнем В (в отношении перечня операций движения капитала, указанных в этом списке, новые оговорки могут быть поданы для того, чтобы отразить новые ограничения). Страны обсуждали на заседаниях Консультативной группы актуальность текущего разграничения мер на 2 перечня. По итогам последней встречи, которая состоялась 26 апреля 2017 г. в Париже, решений в отношении необходимости изменения Перечней А и В принято не было: большинство делегаций выступают за оценку эквивалентных мер в «каждом отдельном случае». Вместо расширения перечня эквивалентных мер, делегации поддерживают совершенствование процесса оценки мер странами на основании единых подходов к ее проведению.

– процесс принятия решений, связанных с развитием и применением Кодекса либерализации. Франция в рамках заседания группы в апреле 2017 г. отметила, что важно оставить Кодекс простым и понятным в применении: в большей степени полагаться на оценку каждого случая отдельно, что позволит лучше учитывать макроэкономические и пруденциальные последствия. Великобритания отметила необходимость использования критерия оценки финансовой стабильности, в какой степени меры влияют на потоки капитала, оценка того, почему страна выбрала именно эту меру, обоснована ли она.

Перечень А включает операции, которые имеют более длительный срок и, как правило, считаются менее волатильными и более существенными для создания свободной среды для движения капитала. Позиция МВФ заключается в том, что прямые иностранные инвестиции менее чувствительны к меняющимся условиям на глобальных финансовых рынках по сравнению с краткосрочными портфельными инвестициями, носящими спекулятивный характер. Для операций в Перечне А применяются более жесткие обязательства по либерализации. Оговорки могут быть только сокращены или отменены, но не дополнены или расширены. После того, как оговорка была ограничена или вообще отменена, соответствующее ограничение не может быть введено заново. Это обязательство называется «standstill». Страна, формируя список изъятий в отношении мер либерализации, фиксирует определенный уровень оговорок, а после-

дующее движение возможно только в сторону дальнейшей либерализации. ОЭСР называет это «эффектом храповика» (Ratchet effect).

Отступление от этого положения возможно только в исключительных случаях в виду тяжелой экономической и финансовой ситуации в соответствии со ст. 7 Кодекса. Например, Греция, Турция и Исландия применяли исключение в 1971 г. в связи с экономическими трудностями,⁶ Исландия прибегала к таким исключениям также в 2008 г. после краха крупнейших банков. В 2015 г. началась либерализация. К настоящему времени Исландией уже ослаблены ограничения в отношении портфельных инвестиций, выплат иностранных займов, требований к внутреннему хранению иностранных ценных бумаг и др.

Перечень В включает более ограниченный список транзакций, в которых финансовые инновации могут привести к появлению новых операций, которые изначально могут потребоваться для контроля (оговорки могут вводиться в любое время).

Можно выделить «полные» и «ограниченные» оговорки. Полные оговорки означают, что операция, к которой такая оговорка относится, не может быть предпринята вообще, т.е. установлен полный запрет в отношении такой меры либерализации (сегодня такие оговорки фактически не применяются). Ограниченные оговорки означают, что операция может быть разрешена с учетом определенных ограничений (например, запрет на приобретение недвижимости нерезидентами, если речь идет о землях сельскохозяйственного назначения: такие оговорки сегодня установлены в Эстонии, Венгрии, Латвии, Новой Зеландии). Непосредственно в самом Кодексе не содержится запретов на применение «полных» оговорок. Однако в Руководстве пользователя отмечаются отдельные случаи недопустимости применения ограничений в отношении мер либерализации, в частности, отмечается, что страны-участницы Кодекса не применяют требование репатриации.

В Руководстве пользователя 2008 г. подчеркивается, что оговорки должны, как правило, максимально точно отражать те ограничения, которые страна-член по-прежнему предъявляет к международному движению капитала, т.е. должна быть сформулирована таким образом, чтобы у пользователя Кодекса формировалось полное представление о применяемых в другой стране-члене Кодекса ограничения свобо-

⁶ Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>

ды движения капитала. В ходе присоединения страны к Кодексу либерализации движения капитала заявленные оговорки обсуждаются с Консультативной целевой группой по Кодексам либерализации. При подаче новой оговорки член должен изложить свои причины для этого и обеспечить проведение периодического обзора в отношении сохраняемой им оговорки, т.е. рассматривать целесообразность сохранения такого ограничения и возможность его устранения в целях дальнейших шагов на пути к либерализации.

Страны ОЭСР отмечают, что необходим транспарентный режим движения капитала для предотвращения финансовых кризисов. Задача ОЭСР – чтобы все страны G20 выразили приверженность Кодексу либерализации движения. Такая задача поставлена Германией в год председательства в G20. Аргентина (страна G20) уже начала активное сотрудничество с ОЭСР с целью выражения приверженности Кодексу либерализации движения капитала.

Кодекс либерализации основан на философии, которая считает, что в долгосрочной перспективе либерализация зависит от интересов самой страны, поскольку это является преимуществом для ее торговых партнеров. Поэтому страны-члены должны быть готовы к отмене ограничений, не ожидая немедленной уступки от других стран-членов. Конечно, такой подход работает только в том случае, если его разделяют все стороны, если «все игроки играют в одну игру». Во многом эффективность данного подхода объясняется тем, что Кодекс распространяет свое действие в отношении достаточно схожих по уровню социально-экономического развития стран-членов ОЭСР, что делает эффективным его применение странами-членами. Подход Кодекса закладывает долгосрочные задачи полной либерализации движения капитала, достижение которой предполагает принятие странами односторонних мер либерализации.

Новые страны, присоединяясь к ОЭСР и к Кодексам, сокращали перечень оговорок в отношении мер либерализации, поскольку к странам, присоединяющимся к ОЭСР, предъявляются такие требования, как отсутствие ограничений на перечисление платежей, открытый и прозрачный режим для прямых иностранных инвестиций, либерализация долгосрочных транзакций, принятие шагов для дальнейшей либерализации. Например, Корея, ставшая членом ОЭСР в 1996 г., в соответствии с рекомендациями Комитета по инвестициям в 1998-2000 гг. сократила негативный список, ограничивающий доступ прямых иностранных инвестиций. Чехии, присоединившейся к ОЭСР в 2000 г., потребовался период, равный 3-5 годам, чтобы в значительной степе-

ни обеспечить либерализацию в соответствии с Кодексом (были устранены ограничения в отношении краткосрочных финансовых кредитов, требование репатриации в Чехии было отменено в соответствии с поправками в Закон о валютном регулировании в 2002 г.).

Как отмечается в публикации ОЭСР «40 лет опыта с Кодексом либерализации движения капитала», односторонняя либерализация также стала общемировой тенденцией за последнее десятилетие и практически во всех странах, будь то страна с развитой, развивающейся или переходной экономикой стран, которые переходят от социалистического строя к капиталистическому.⁷ Так, в последнее десятилетие движение капитала в значительной степени было либерализовано в России, Индии, Бразилии (отменен разрешительный порядок осуществления валютных операций, требование обязательной продажи валютной выручки и др.). Таким образом, эффективность достижения целей Кодекса либерализации движения капитала обеспечивается за счет согласованного подхода стран-членов к обеспечению либерализации (приверженность стран долгосрочным целям либерализации), схожего уровня экономического развития стран (участники Кодекса – страны-члены ОЭСР).

⁷ Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>

3. Позиция России в отношении положений Кодекса ОЭСР.

В Дорожной карте по присоединению России к ОЭСР 2007 г. отмечалось, что если Россия готова взять на себя обязательства в соответствии с актами ОЭСР, последние должны быть обоснованно изложены в Меморандуме. В соответствии с обязательствами в рамках Комитета по инвестициям было отмечено, что страны-кандидаты должны придерживаться полного соблюдения принципов недискриминации, транспарентности и статуса-кво (standstill) в соответствии с Кодексами либерализации ОЭСР (оговорки в соответствии с Кодексами не должны выходить за рамки существующих ограничений). В рамках Дорожной карты также отмечалось, что в России должны отсутствовать ограничения в отношении платежей или переводов при совершении международных операций по текущим операциям; Россией также должны соблюдаться все требования ст. VIII Устава МВФ. В рамках Начального меморандума о позиции России в отношении правовых актов ОЭСР 2009 г., было отмечено, что Россия принимает Решение Совета о принятии Кодекса о либерализации движения капиталов 1961 г. и присоединяется к принципам, изложенным в Кодексе либерализации. При этом Россией было отмечено, что она резервирует право вводить и применять изъятия в соответствии с нормами Кодекса, а также с учетом оговорок, указанных в Перечне А Приложения А к Кодексу, а также в любое время в отношении Перечня В Приложения А к Кодексу. В Приложении к Начальному меморандуму был сформулирован перечень в отношении отдельных мер либерализации.⁸

Для формирования предложений по созданию системы эффективного движения капитала в России был проведен анализ соответствия практик контроля за движением капитала, применяемых в России, практикам стран-членов ОЭСР, применяемых в рамках Кодекса либерализации движения капитала ОЭСР. В частности, было проанализировано более 30 законов и подзаконных актов России в таких сферах, как законодательство о банках и банковской деятельности, рынке ценных бумаг и других финансовых инструментов, о валютном регулировании и валютном контроле, об операциях

⁸ Начальный меморандум о позиции Российской Федерации в отношении активов ОЭСР (2009 [Электронный ресурс] URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/foreigneconomicactivity/economic_organization/russiaoeecd/doc/20130410_15

с недвижимостью, гражданское и корпоративное законодательство. Соотнесение понятийного аппарата российского законодательства и терминологии Кодекса показывает, что российское законодательство не использует термин «резидент» в общегражданском смысле, вместе с тем, определяет понятие резидентства в валютном законодательстве. Существует специфика в определении отдельных видов требований, не имеющих формы ценной бумаги. Перечень оговорок России в отношении мер либерализации движения капитала представлен в Приложении Б.

В отношении Раздела I «Прямое инвестирование» России следует заявить 24 ограничения. В целом количество и сферы ограничений соответствуют практике стран-членов Кодекса. Не соответствуют практике стран следующие ограничения:

- требование к государственной регистрации и уведомлению уполномоченных органов о регистрации филиала, представительства, отделения иностранной НКО;
- существующие ограничения для инвестирования в средства массовой информации;
- запрет на инвестирование в частную детективную и охранную деятельность;
- право федеральных законодательных органов на установление ограничений для ведения деятельности на континентальном шельфе;
- запрет на открытие филиала иностранного банка в РФ.

Представляется, что такие ограничения в значительной степени могут быть признаны избыточными. В тоже время, отметим, что запрет на открытие филиалов иностранных банков в РФ уже был однажды согласован в рамках вступления страны в ВТО в 2012 г.

В отношении Раздела III «Операции с недвижимостью» Россией должны быть сделаны оговорки в отношении ограничения права собственности и аренды приграничных земель для иностранных лиц, права собственности на земельные участки в границах морского порта для иностранных лиц, права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для иностранных лиц. Ограничения в отношении приобретения отдельных категорий земель (сельскохозяйственные, приграничные и т.п.) применяются в отдельных странах-членах ОЭСР и соответствуют общей практике стран ОЭСР.

В рамках Раздела IV «Операции с ценными бумагами на фондовых рынках» ограничения применяются в отношении допуска ценных бумаг внутреннего эмитента на иностранный фондовый рынок (необходимо получение разрешения Банка России

на выпуск ценных бумаг за рубежом, эмиссия российских депозитарных расписок (когда эмитент не принимает на себя обязательства перед их владельцами) допускается только для ценных бумаг, прошедших процедуру листинга на иностранной бирже из перечня Банка России (21 биржа), однако страны ОЭСР не применяют оговорок в отношении данной меры), допуск иностранных ценных бумаг на внутренний фондовый рынок (ценные бумаги иностранного эмитента могут быть допущены к публичному обращению в России по решению российского организатора торговли об их допуске к организованным торгам без заключения договора с указанным эмитентом), операции в стране, совершаемые нерезидентами (счет депо иностранного номинального держателя может быть открыт иностранной организации с местом учреждения в государствах, указанных в пп. 1 и 2 п. 2 ст. 51.1 ФЗ О рынке ценных бумаг; приобретение ценных бумаг иностранных эмитентов за счет имущества, учитываемого на индивидуальном инвестиционном счете, допускается только на организованных торгах российского организатора торговли), операции за границей, совершаемые резидентами: покупка и продажа (максимальная доля средств негосударственных пенсионных фондов, вложенных в ценные бумаги иностранных эмитентов, не должна превышать 20 %: данное ограничение находится в логике изъятий стран ОЭСР в отношении требований к активам частных пенсионных фондов). Представляется, что такие ограничения в значительной степени могут быть признаны избыточными.

В отношении Раздела V «Операции на денежных рынках» ограничения применяются в отношении допуска ценных бумаг внутреннего эмитента на иностранный фондовый рынок, в отношении допуска ценных бумаг на внутренний фондовый рынок и в отношении операций, совершаемых резидентами означенной страны за границей, аналогичные ограничения, предусмотренным в Разделе IV «Операции с ценными бумагами на фондовых рынках». Представляется, что такие ограничения в значительной степени могут быть признаны избыточными.

Применительно к Разделу VI «Прочие операции с обращаемыми инструментами и требованиями, не имеющими формы ценных бумаг» должны быть сделаны оговорки в отношении ограничения деятельности по учету иностранных финансовых инструментов и управлению ценными бумагами, участия в биржевой торговле, а также касательно ограничений по максимальной доле иностранных активов в активах негосударственных пенсионных фондов (данная оговорка соответствует практике членов ОЭСР, которые регулируют требования к активам частных фондов и страховых компаний).

В отношении Раздела VII «Операции с ценными бумагами для коллективного инвестирования» ограничения предусмотрены только к одному виду операций – операциям за границей, совершаемым резидентами означенной страны. Российское законодательство предусматривает ограничения к составу и структуре приобретаемых инвестиционными фондами активов, а также к составу и структуре пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов. В странах ОЭСР в рамках данного раздела также предусмотрено наибольшее количество оговорок к этому виду операций, и они также касаются состава и структуры приобретаемых активов.

Существенные ограничения сохраняются в отношении Раздела XI «Операции с депозитными счетами», т.к. ФЗ О валютном регулировании и валютном контроле определяет закрытый перечень операций по зачислению денежных средств на зарубежные счета (в странах ОЭСР аналогичные ограничения отсутствуют), и Раздела XII «Операции с иностранной валютой». Так юридические лица могут только переводить на счета за рубежом денежные средства со своих российских и других зарубежных счетов, а физические лица помимо этого могут получать на зарубежные счета зарплаты, стипендии, пенсии, страховые выплаты от нерезидентов, а также суммы доходов от сдачи в аренду нерезидентам расположенного за рубежом недвижимого и иного имущества физического лица - резидента; доходы от принадлежащих физическому лицу - резиденту внешних ценных бумаг (только с 1 января 2018 г.), денежные средства, полученные в результате отчуждения им внешних ценных бумаг, прошедших листинг на российской бирже или на иностранной бирже, в соответствии со списком, предусмотренным в N 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»; денежные средства, выплачиваемые в виде дохода, полученного от передачи в доверительное управление денег (или) ценных бумаг доверительному управляющему - нерезиденту. Эта норма не позволяет владельцу – физическому лицу зарубежных счетов обеспечивать зачисление на них денежных средств, полученных на законных основаниях. Несмотря на расширение списка разрешенных операций в 2014 и 2015 гг., он по-прежнему не включает, например, зачисление денежных средств от продажи недвижимого имущества, полученных кредитов сроком менее 2 лет, зачисление грантов. Операции, которые необходимы для ликвидации КИК и возврата капитала на задекларированные счета российских лиц в целях деофшоризации, не были реализованы в должной мере.

В 2015 г. был разработан законопроект, предусматривающий внесение изменений в ст. 12 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», в целях расширения перечня допустимых операций по зарубежным счетам физических лиц, связанных

с зачислением денежных средств на такие счета. Однако в редакции, в которой он принят, был существенно сужен перечень допустимых операций. Так, например, если редакция Законопроекта в первом чтении предусматривала возможность зачисления денежных средств, выплачиваемых в результате отчуждения любых внешних ценных (что позволило бы обеспечивать ликвидацию КИК), то в действующей редакции закона (ФЗ от 28.11.2015 N 350-ФЗ) такая возможность предусмотрена только для ценных бумаг, прошедших процедуру листинга на российской бирже либо на иностранной бирже, входящей в перечень иностранных бирж, указанный в пункте 4 статьи 275-3 ФЗ от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Наличие указания на данный список создает существенные практические трудности. Так, например, евро-облигации большинства российских компаний проходят листинг на Ирландской фондовой бирже (ISE) в целях привлечения финансирования как иностранных, так и российских заемщиков. В связи с тем, что Ирландская фондовая биржа (ISE) в указанный перечень иностранных бирж не включена, наличие указанного ограничения делает подобные ценные бумаги менее привлекательными для российских инвесторов.

Руководство пользователя Кодекса ОЭСР отмечает, что любые требования в отношении репатриации и обязательной продажи иностранной валюты считаются ограничениями и должны быть отражены в оговорках по Разделу XII. В настоящее время в странах ОЭСР требования репатриации не применяются. Вместе с тем, ст. 19 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает требование репатриации, что должно быть заявлено в качестве оговорки в рамках Кодекса.

Репатриация осуществляется только на счета в уполномоченных банках, т.е. в российских банках, уполномоченных осуществлять операции с валютой. Уполномоченные банки - кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством РФ и имеющие право на основании лицензий ЦБ РФ осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте (п.8 ч.1 ст.1 ФЗ). В странах, где отсутствуют требования валютного контроля, институт уполномоченных банков не существует. Предпринимательские риски российского участника ВЭД, в случае, если иностранный контрагент вовремя не внес оплату, усугубляются валютным контролем, что дискриминирует отечественный бизнес. Это требование становится еще большим обременением для представителей бизнеса в условиях политических санкций, когда вводятся неожиданные запреты на торгово-импортные операции с конкретной страной, а контракт уже был заключен и аванс переведен, но дальнейшее его исполнение невозможно обеспечить по объективным причинам.

Представляется, что в условиях отсутствия требования о продаже части валютной выручки и иных ограничений в отношении международных операций движения капитала, требование репатриации не позволяет достичь целей, которые заложены в преамбуле ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», поскольку денежные средства, которые были репатриированы в соответствии с трансграничным контрактом, могут быть сразу же переведены за границу по основаниям, которые не связаны со встречным движением товаров (перевод денежных средств на счет резидента-юридического лица, вложения в иностранные ценные бумаги, и др.). Таким образом, обязанность репатриировать выручку сама по себе не позволяет достичь цели защиты российского рубля. Сегодня репатриация и обеспечивающие ее реализацию механизмы валютного контроля преследуют не макроэкономические цели поддержания курса национальной валюты, а цели выявления экономических преступлений, которые совершаются под видом правомерных валютных операций.

В отношении разделов II «Ликвидация прямого инвестирования», VIII «Кредиты, связанные с коммерческими сделками», IX «Финансовые кредиты и ссуды», X «Поручительства, гарантии и средства финансовой поддержки», XIII «Страхование жизни», XIV «Движение личных капиталов», XIV «Физическое перемещение основного капитала», XVI «Реализация заблокированных средств, принадлежащих нерезидентам» Россией ограничения не применяются.

4. Заключение

Важным шагом по обеспечению эффективности движения капитала в России может стать присоединение к Кодексу либерализации движения капитала. В случае присоединения к Кодексу России будет необходимо зафиксировать существующий уровень ограничений движения капитала и не допускать введения новых ограничений в отношении операций в Перечне А. В отношении операций в Перечне В даже в условиях членства России в Кодексе установление новых ограничений будет считаться допустимым, однако это будет предметом мониторинга со стороны ОЭСР, поскольку общая философия Кодекса предполагает необходимость прогрессивного устранения ограничений. Участие России в Кодексе либерализации движения капитала ОЭСР позволит решить ряд важных задач:

- позволит России стать равноправным участником глобального диалога по вопросам управления движением капитала на площадке ОЭСР, чтобы оказывать влияние на выработку международных стандартов движения капитала, в том числе в отношении макропруденциальных, оказывающих влияние на движение капитала, которые будут распространяться на ключевых участников международной финансовой системы;
- будет способствовать устранению неоправданных ограничений для движения капитала, применяемых в частности в сфере валютного регулирования и контроля (ограничения по использованию зарубежных счетов резидентами, требование репатриации), которые создают существенные барьеры для ведения трансграничного бизнеса российскими предпринимателями;
- позволит привлечь в российскую экономику иностранные инвестиции за счет устранения барьеров и создаст условия наиболее благоприятного доступа на рынки капитала стран-членов ОЭСР.

Вместе с тем, участие РФ в Кодексе потребует принятия мер либерализации движения капитала и обеспечения транспарентности регулирования его движения: уведомление стран-участниц Кодекса в отношении принятого регулирования, развитие обмена информацией по вопросам трансграничного движения капитала. Либерализация движения капитала должна сопровождаться мерами, направленными на повышение финансовой устойчивости национальной банковской системы, совершенствование мер макропруденциальной политики в соответствии с международными

стандартами, развитие международного обмена налоговой информацией, в том числе на автоматической основе, а также повышение эффективности мер по противодействию отмыванию денежных средств, полученных преступным путем

Список использованных источников

- 1 OECD Economic Outlook, Volume 2011 Issue 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/eco/growth/47836248.pdf>.
- 2 РЕШЕНИЕ СОВЕТА о принятии Кодекса либерализации текущих невидимых операций 12 декабря 1961 г. - OECD/C(61)95 [Электронный ресурс] URL: <http://oecdru.org/rusweb/general/codex.htm>
- 3 OECD Codes of Liberalisation// USER'S GUIDE, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf>
- 4 Официальный сайт Банка международных расчетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bis.org/speeches/sp101109a.htm>
- 5 Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>
- 6 Начальный меморандум о позиции Российской Федерации в отношении активов ОЭСР (2009 [Электронный ресурс] URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/foreigneconomicactivity/economic_organization/russiaoecd/doc20130410_15