

Упрощение процедур инвестирования и перспективы создания многосторонних правил

Представлен сравнительный анализ различных элементов региональных договоренностей (двусторонних инвестиционных, региональных торговых соглашений) по упрощению инвестиций. На основе проведенного анализа сделан вывод о возможных вариантах конвергенции между отдельными режимными инвестиционными положениями, существующими на региональном уровне. Высказано мнение о наличии потенциала для формирования многосторонних правил упрощения инвестиций в рамках ВТО.

Ключевые слова: *упрощение инвестиций, торговая политика, многосторонняя торговая система, региональные торговые соглашения, двусторонние инвестиционные соглашения.*

JEL:F53

DOI:10.17323/2499-9415-2020-3-23-107-117

Введение

На современном этапе развития мировой экономики усилия по расширению глобальной торговли все в большей степени увязываются с расширением глобальных инвестиций. Активное инновационное развитие, усложнение товаров и распределение производственного процесса между несколькими странами на основе вертикальной и горизонтальной интеграции, прежде всего в рамках транснациональных корпораций (ТНК), привело к неизбежности пересмотра подхода стран к участию в международном разделении труда и интеграции в мировую экономику, включая международные инвестиции. При этом потоки прямых иностранных инвестиций (ПИИ) играют очень важную роль в экономике как развитых, так и развивающихся стран.

¹ Медведкова Ирина Александровна — кандидат технических наук, доцент НИУ ВШЭ. E-mail: <imedvedkova@hse.ru>; Трудаева Татьяна Александровна — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник НИУ ВШЭ. E-mail: <ttrudaeva@hse.ru>.

С момента заключения Соглашения об упрощении процедур торговли (*Trade Facilitation Agreement*, TFA) в ВТО в 2013 г. очевиден запрос мирового сообщества на всеобъемлющие договоренности об упрощении инвестиций.

В 2015 г. на полях Всемирного экономического форума (WEF, 2015) было предложено запустить международную программу поддержки устойчивого содействия инвестициям. В Шанхае летом 2016 г. министры торговли стран G20 договорились о Руководящих принципах разработки глобальной инвестиционной политики, включающих «усилия по содействию транспарентности и способствующим созданию, ведению и расширению инвестиционной деятельности» [1]. В апреле 2017 г. группа «Друзей содействия упрощению инвестиций для целей развития» (*Friends of investment facilitation for development*, FIFD)¹ предложила запуск неофициального диалога ВТО по упрощению инвестирования в целях развития. В ноябре 2017 г. участники Форума по содействию торговле и инвестициям в целях развития, состоявшегося в Абудже (Нигерия) обратились к членам ВТО с призывом о целенаправленной дискуссии, нацеленной на разработку многосторонних правил по упрощению инвестирования в целях развития [2]. В декабре 2017 г. на полях 11-й Министерской конференции (МК11), прошедшей в Буэнос-Айресе, 70 членов ВТО подписали Совместное заявление министров об упрощении инвестиций с прицелом на начало работы по Соглашению об упрощении инвестиций (*Investment Facilitation Agreement*, IFA).

В ноябре 2019 г. было принято Второе Совместное заявление министров о содействии инвестициям в целях устойчивого развития. Состав проponentов расширился до 98 членов организации.

В сентябре 2020 г. участники структурированных дискуссий по содействию инвестициям в целях развития официально начали переговоры для разработки проекта многостороннего соглашения по этому вопросу, как это и было предусмотрено ранее [3]. Несмотря на сложности осуществления многосторонних переговоров, обусловленных распространением новой вирусной инфекции Covid-19 и введением карантинных мероприятий во всех странах — членах ВТО, переговоры по инвестициям были активными (было проведено четыре двухдневные сессии официальных переговоров). Основной упор был сделан на выработку конкретных текстовых положений будущего соглашения об упрощении инвестиций. Ожидается, что интенсивный диалог за счет дополнительного времени, связанного с переносом Министерской конференции на 2021 г., предоставит участникам возможность сгладить имеющиеся разногласия и повысит вероятность заключения соглашения на Министерской конференции в 2021 г.

¹ Группа образована членами ВТО. В нее входят 11 стран: Аргентина, Бразилия, Чили, Китай, Колумбия, Гонконг, Казахстан, Корея, Мексика, Нигерия, Пакистан.

Упрощение инвестиций как первый шаг на пути к разработке многосторонних инвестиционных норм

Одним из основных вопросов нынешней повестки дня в части инвестиций является охват понятия «упрощение инвестиций». Аналитики отмечают, что «упрощение/содействие» инвестициям — широкое понятие, зачастую подменяемое терминами «продвижение» и/или «удержание» инвестиций (Новик и де Кромбрюге, 2018) [4]. Так, ЮНКТАД трактует «упрощение инвестиций» как свод правил и действий в рамках инвестиционной политики.

В Руководящих принципах для глобальной инвестиционной политики [1] в отношении упрощения инвестиций предлагается фокусироваться на двух основных элементах: прозрачности и лучших международных практиках. Политика содействия инвестициям должна максимизировать экономическую выгоду, быть эффективной и действенной, способствовать привлечению и удержанию инвестиций. При этом регулятивные нормы, связанные с инвестициями, должны быть разработаны в максимальной степени прозрачно, чтобы предоставить возможность участия всем заинтересованным сторонам. Инвестиционная политика должна поощрять и облегчать соблюдение инвесторами лучших международных практик и так называемых инструментов ответственного делового поведения и корпоративного управления.

Всемирный банк (ВБ) относит упрощение инвестиций к категории поощрения инвестиций, за которую отвечают агентства по продвижению инвестиций (АПИ). По мнению экспертов ВБ, эта подфункция поощрения инвестиций должна способствовать трансформации заинтересованности инвесторов в конкретное инвестиционное решение [5].

По данным ОЭСР, упрощение инвестиций выходит за рамки работы АПИ, несмотря на то что многие агентства являются ключевыми институтами в сфере содействия инвестициям. ОЭСР, в свою очередь, различает три фазы инвестиционного процесса: продвижение, упрощение и удержание. В то время как *продвижение инвестиций* предполагает работу по привлечению потенциальных инвесторов, не выбравших место назначения для инвестиций, *упрощение инвестиций* начинается на этапе подготовки к осуществлению инвестирования (*pre-establishment*), когда инвестор демонстрирует четкий интерес к месту инвестирования. *Удержание инвестиций* подразумевает обеспечение удовлетворенности существующих инвесторов и во многом зависит от качества, прозрачности, последовательности и предсказуемости инвестиционной политики принимающей стороны. Определенные виды инструментов инвестиционной политики применимы на всех трех этапах. Однако для каждого этапа важны свои специфические инструменты. В продвижении, например, чаще используется проактивная политика привлечения ПИИ, основанная на стимулах. Этап упрощения предполагает иной набор инструментов (например, рационализация и ускорение процедур инвестирования, подача и прохождение заявки и т.д.), как и этап удержания,

на котором наиболее принципиальными становятся инструменты создания благоприятных условий для уже работающих предприятий с иностранными инвестициями (так называемое постинвестиционное обслуживание) [4].

Как показал анализ, границы между разными этапами/категориями зачистую размыты. Инструменты упрощения инвестиционных процедур также могут быть использованы в качестве мощного инструмента привлечения и продвижения.

Поиск конвергенции в региональных соглашениях как способ формирования основы многосторонних переговоров

Кризис Дохийского раунда ВТО привел к тому, что основными источниками международного права по инвестиционным вопросам остались двусторонние инвестиционные соглашения (ДИС) и так называемые инвестиционные главы в региональных торговых соглашениях (РТС).

Однако огромное число таких соглашений¹, увеличивающееся год от года, не обеспечивает качество регулятивных норм. Соглашения зачастую характеризуются как фрагментированные и непоследовательные, что приводит к возбуждению арбитражных дел². При этом общие подходы к упрощению инвестиций, заложенные в различных международных инвестиционных соглашениях (МИС) разных уровней, могут послужить отправной точкой для сближения между ними и многосторонней торговой системой (МТС). Анализ элементов процедур упрощения инвестиций в действующих ДИС и РТС необходим для выявления «работающих» положений по упрощению инвестиций, а также возможных пробелов.

Исследования, проведенные Институтом мировой торговли (Университет Берна) с использованием электронной базы данных инвестиционных договоров (EDIT), позволили составить перечень положений, которые очевидно подпадают под определение инструментов упрощения инвестиций в существующих инвестиционных соглашениях³.

1 По данным ЮНКТАД, 3000 соглашений [6].

2 По статистике ЮНКТАД, за 20 лет было инициировано 1061 арбитражных разбирательств [7].

3 Необходимо отметить, что положения по доступу на рынок были сознательно изъяты из анализа (в соответствии с объемом/охватом инициатив, вынесенных на площадку ВТО по инвестиционной проблематике).

Анализ существующих региональных соглашений выявил 12 различных элементов содействия инвестициям [8]:

- улучшение инвестиционного климата;
- устранение бюрократических препятствий для инвестиций;
- упрощение процедур получения разрешений на инвестирование;
- облегчение въезда и временного пребывания персонала, связанного с инвестированием;
- прозрачность;
- наращивание экспортного и кадрового потенциала в сфере регулирования иностранных инвестиций;
- инвестиционное финансирование;
- страховые программы;
- услуги инвесторам, необходимые еще до учреждения предприятия;
- создание благоприятных условий уже созданным предприятиям;
- отношения с инвесторами и частным сектором;
- сотрудничество и переговоры по упрощению инвестиций.

Довольно часто двусторонние инвестиционные и региональные торговые соглашения включают положения об упорядочении и упрощении процедур принятия и одобрения инвестиционных заявок. Например, инвестиционное соглашение между АСЕАН и Китайской народной республикой содержит прямое требование об «упрощении процедур инвестирования в отношении заявок и одобрений на инвестиции» [9, art. 21(b)]. Некоторые РТС устанавливают четкие и единые стандарты и процедуры для рассмотрения и одобрения инвестиционных заявок, а именно: включая разумные сроки, обнародование информации, которая была исключена из неполной заявки, предоставление возможности для внесения исправлений и максимальное сокращение административных расходов. Инвестиционное соглашение Китайская народная республика — Гонконг предусматривает:

- «разумные сроки рассмотрения инвестиционных заявок и принятия решений по таким заявкам, а также незамедлительное информирование заявителей о результатах прохождения заявками процедуры одобрения;
- затраты инвесторов в процессе подачи заявки на утверждение должны быть минимальны, а любая взимаемая плата должна быть соизмерима с необходимыми административными расходами на обработку такой заявки» [10, art. 15.3 (iv), (v), (vii) и (viii)].

Как отмечает профессор Р. Поланко, положение об упрощении процедур получения разрешений на инвестирование встречается в большом количестве МИС [8].

Некоторые ДИС и инвестиционные главы РТС включают положения об упрощении процедуры получения необходимых разрешений на деятельность консультантов или других квалифицированных экспертов, привлеченных инвесторами другой стороны, но либо в общих чертах, либо без учета остальной части необходимых процедур.

Отдельные МИС содержат обязательства по транспарентности как элемент упрощения инвестиций. По данным ЮНКТАД, около 360 ДИС имеют обязательства по транспарентности при публикации законов и нормативных актов [11]. Более 50 МИС содержат специальные, так называемые горизонтальные главы по транспарентности [12]. Зафиксированные в них горизонтальные обязательства¹ содержат требования по правилам публикации норм, касающихся или влияющих на иностранные инвестиции. Однако наиболее прогрессивные требования в сфере транспарентности по предварительному обсуждению планируемых мер регулирования всеми заинтересованными сторонами зачастую отсутствуют. Международный эксперт, профессор П. Сове объясняет это попаданием таких требований в разделы «о сотрудничестве регулирующих органов» в РТС [13]. При этом правила, облегчающие фактический доступ к информации о законах и нормативных актах (например, специализированные веб-страницы с переводом на другие языки), во многих МИС упускаются.

Некоторые соглашения содержат положения об упрощении инвестиций, ориентированные на меры, направленные на наращивание потенциала в области инвестиций лишь в общих чертах. Например, ст. 92 (1a) Соглашения Японии и Малайзии «Сотрудничество в продвижении и содействии инвестициям» предусматривает «сотрудничество в продвижении и содействии инвестициям между странами посредством обсуждения эффективных способов наращивания потенциала по поощрению и упрощению инвестиций» [13].

Анализ показывает, что отдельные двусторонние и международные инвестиционные соглашения содержат положения, направленные на оказание поддержки потенциальным инвесторам для облегчения процедуры учреждения предприятия. Некоторые пункты таких соглашений касаются предоставления консультативных услуг бизнес-сообществам государств-партнеров по соглашению. Например, в ст. 25 «Облегчение инвестиций» Комплексного инвестиционного соглашения АСЕАН указано «(g) оказание консультативных услуг бизнес-сообществам государств-партнеров» по соглашению [15]. Кроме того, эта статья включает положение «(d) создание универсальных инвестиционных центров», что, очевидно, также относится к элементам упрощения процесса создания предприятия потенциальными инвесторами. Необходимо отметить, что положение о едином электронном окне (*Single Electronic Window*, SEW) в качестве единой точки представления

1 «Горизонтальными» обычно называют меры регулирования или обязательства в рамках международных соглашений, когда действие меры или обязательства охватывает все объекты регулирования в экономике, к которым такая мера или обязательство может применяться независимо от сектора или региона (например, применение любых законов или других нормативных актов только после их публикации).

инвесторами всех документов, требуемых агентствами или регулирующими органами, включено в представленную в ВТО бразильскую инициативу по упрощению инвестиций.

На текущий момент пять членов ВТО имеют полноценные SEW: Дания, Новая Зеландия, Эстония, Оман и Швейцария. Еще 27 членов ВТО уже находятся в процессе создания SEW со всеми необходимыми атрибутами. При этом из 32 членов, которые уже создали SEW или находятся в процессе его создания, 21 — развивающиеся страны. Важно отметить, что работа единого электронного инвестиционного окна должна строиться по аналогии с работой информационного веб-сайта, и 157 членов ВТО уже имеют официальный инвестиционный веб-портал, т.е. имеют основание для начала процесса запуска процедуры SEW [16].

Некоторые МИС содержат положения, направленные на поддержание деятельности существующих компаний и стимулирование реинвестиций. Инвесторы зачастую нуждаются в специализированной помощи именно на этапе после создания предприятия. Возможным примером является учреждение координационного центра или института омбудсмана в правительстве для институционального содействия инвестиционному управлению путем создания специального форума, облегчающего взаимодействие между правительствами и частным сектором. Например, бразильские ДИС с Анголой [17, art. 7.1], Малави [18, art. 4.1] и Мозамбиком [19, art. 5.1] отражают идею «омбудсмена»/«координационного центра»: «Каждая сторона создает национальный координационный центр или институт "омбудсмана", основной функцией которого является оказание поддержки инвесторам других сторон на принимающей территории». Эти соглашения также предусматривают, что в число прочих обязанностей национальных координационных центров входит «взаимодействие с соответствующими государственными органами для оценки и выработки рекомендаций, в случае необходимости, при направлении предложений или жалоб, полученных от правительства и инвесторов.., предоставление информации правительству или заинтересованным инвесторам о любых начинаниях, вытекающих из таких предложений и жалоб; смягчение "конфликтов" и содействие их разрешению за счет координации с соответствующими государственными органами и в партнерстве с соответствующими частными органами; предоставление своевременной и полезной информации по вопросам регулирования как инвестиций в целом, так и в отношении конкретных проектов».

Определенные элементы мероприятий по упрощению формальностей, направленных на установление более конкретных отношений с инвесторами и частным сектором, также были определены в некоторых двусторонних и международных инвестиционных соглашениях. Эти мероприятия включают консультации с деловыми кругами по вопросам инвестиций, организацию симпозиумов и семинаров, поддержку совместных деловых советов между страной и принимающими государствами.

Иногда инвестиционными соглашениями предусмотрено создание специальных договорных органов, наделенных функциями по содействию инвестициям. Например, региональное соглашение между Японией и Малайзией закрепляет за подкомитетом по инвестициям четкие задачи по обсуждению вопросов, связанных с упрощением инвестиций [20]. Соглашением об экономическом сообществе западноафриканских стран также предусматривается создание региональных структур для обеспечения правил в области поощрения и облегчения упрощения инвестиций [21, art. 25].

Нынешняя стагнация мировой экономики, общая тенденция роста протекционизма, торговая война США и Китая, кризис многосторонней системы торгового регулирования, последствия пандемии Covid-19 создают трудности для любых многосторонних инициатив. Количество трудностей увеличивает и общая критика создания международного инвестиционного режима, которая, по мнению некоторых экспертов, добавляет неопределенности переговорному процессу, причем независимо от площадки его проведения (будь то ВТО, система ООН или др.). Как отмечает профессор Т.М. Исаченко, деятельность по привлечению иностранных инвестиций и продвижению интересов национальных инвесторов за рубежом сокращает возможности использования этого важного инструмента, так как недостаточно интегрирована в сферу современной торгово-экономической дипломатии. По ее мнению, наличие общих для мирового сообщества правил, в том числе и в части инвестиций, имеет крайне важное значение [22]. Поэтому выявление единообразных элементов регулирования инвестиций в практике разных стран является хорошей базой для многостороннего обсуждения данной темы. В настоящее время многие члены ВТО прилагают усилия к тому, чтобы поддерживать диалог, направленный на выработку твердых правил упрощения международных инвестиций [23].

Рост поддержки прозрачной, инклюзивной и открытой для всех членов ВТО инициативы по содействию инвестициям в целях развития очевиден. За три года, прошедшие с 11-й Министерской конференции ВТО, когда 70 стран-членов озвучили намерение разработать правила упрощения инвестиций на многосторонней основе, число сторонников данной инициативы и участников переговоров увеличилось до 106 членов организации.

В контексте ВТО содействие инвестициям означает создание более прозрачного, эффективного и благоприятного для инвестиций делового климата, способного облегчить местным и иностранным инвесторам возможность вести свой повседневный бизнес и увеличивать существующие инвестиции.

Сосредоточение внимания на содействии инвестициям связано с признанием того, что в сегодняшней интегрированной глобальной экономике расширение инвестиционных потоков, непосредственно связанных с торговыми,

зависит от упрощения, ускорения и координации процессов. В самом деле, во многих случаях узкие места, неэффективность и неопределенность возникают из-за ненужной бюрократии, дублирования или устаревших процедур, которые могут стать дорогостоящими препятствиями для инвестиций. Именно на устранение таких препятствий и нацелена инициатива по упрощению процедур инвестирования.

В связи с этим оправданно использовать существующие наработки двусторонних и региональных соглашений для укрепления переговорной базы многосторонних дискуссий, ведущихся на глобальных площадках (в первую очередь в ВТО).

Источники

- [1] G20 Guiding Principles for Global Investment Policymaking. URL: <<http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Investment-Zhan-Final-1.pdf>>.
- [2] WTO. Deepening Africa's Integration in the Global Economy through Trade and Investment Facilitation for Development — Abuja Statement. Geneva: World Trade Organization (WTO). 2017. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=239992,239877,239866,239841,239807,239717,239704,239247,239189,238858&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRec>.
- [3] Negotiations on an investment facilitation agreement show high level of engagement. URL: <https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/in-fac_09oct20_e.htm>.
- [4] Novik A., de Crombrughe A. Towards an International Framework for Investment Facilitation // Investment Insights. 2018. April.
- [5] Whyte R., Ortega C., Griffin C. Investment Regulation and Promotion: Can They Coexist in One Body? // Investment Climate in Practice. 2011. No. 1–2.
- [6] Investment Policy Hub. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>>.
- [7] Investment Policy Hub. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>>.
- [8] Polanco R. Facilitation 2.0: Investment and Trade in the Digital Age, September 2018. URL: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/rta_exchange_-_facilitation_2.0_investment_-_polanco.pdf>.

- [9] ASEAN — China Investment Agreement. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3272/asean-china-investment-agreement>>.
- [10] China — Hong Kong CEPA Investment Agreement (2017). URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/other-ia/3780/china-hong-kong-cepta-investment-agreement-2017->>.
- [11] UNCTAD, International Investment Agreements Navigator. URL: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/mappedContent#iiaInnerMenu>>.
- [12] *Lejárragai I., Shepherd B.* Quantitative Evidence on Transparency in Regional Trade Agreements. 2013. 14 June. URL: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k450q9v2mg5-en.pdf?expires=1540404910&id=id&accname=guest&checksum=6BD7EC4CF23642C4F56F3CDDAD1C9C69>>.
- [13] *Polanco R., Sauvé P.* The Treatment of Regulatory Convergence in Preferential Trade Agreements // *World Trade Review*. 2017. No. 1–33.
- [14] Economic Partnership Agreement between Japan and Malaysia. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3371/japan-malaysia-epa>>.
- [15] ASEAN Comprehensive Investment Agreement. URL: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/3095>>.
- [16] *Hees F., Mendonça Cavalcante P., Paranhos P.* Key aspects for a multilateral outcome on investment facilitation: A Brazilian perspective. 2018. 8 May. URL: <<https://www.ictsd.org/opinion/key-aspects-for-a-multilateral-outcome-on-investment-facilitation-a-brazilian>>.
- [17] Angola — Brazil BIT. 2015. Art. 7.1. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/3666/angola-brazil-bit-2015->>.
- [18] Brazil — Malawi CFIA. 2015. Art. 4.1. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/3663/brazil-malawi-bit-2015->>.
- [19] Brazil — Mozambique BIT. 2015. Art. 5.1. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/3664/brazil-mozambique-bit-2015->>.
- [20] Economic Partnership Agreement between Japan and Malaysia. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3371/japan-malaysia-epa>>.

- [21] ECOWAS Supplementary Act on Investments. 2008. Art. 25. URL: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3547/ecowas-supplementary-act-on-investments>>.
- [22] Исаченко Т.М. Экономическая дипломатия в условиях политического кризиса // Вестник СПбГУ. 2015. Вып. 3. С. 62. URL: <<http://vestnik.spbu.ru/html15/s05/s05v3/03.pdf>>.
- [23] Исаченко Т.М., Медведкова И.А. Инвестиционные аспекты в деятельности ВТО: новый этап работы или совершенствование практики // Современные международные экономические отношения в эпоху пост-биполярности: монография / под ред. Т.М. Исаченко. М.: МГИМО-Университет, 2020. С. 96.

Medvedkova I., Trudaeva T.¹

Investment facilitation and prospects for development of multilateral rules

The article provides for a comparative analysis of various legal frameworks for investment facilitation existing in bilateral investment treaties and regional trade agreements. Based on the current analysis, options for possible convergence of individual regional investment provisions were found. It is argued that the WTO can gain momentum for creation of multilateral rules on investment facilitation.

Keywords: *investment facilitation, trade policy, multilateral trading system, regional trade agreements, bilateral investment treaties.*

Статья поступила в редакцию 23 ноября 2020 г.

¹ Medvedkova Irina — associate professor of National Research University — Higher school of Economics. E-mail: <imedvedkova@hse.ru>; Trudaeva Tatiana — leading expert/researcher, National Research University — Higher school of Economics. E-mail: <ttrudaeva@hse.ru>.