

Россия в глобальном управлении трансграничным движением прямых инвестиций

А. А. Макарова

Младший научный сотрудник ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН.
Адрес: Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук,
117997, Москва, Профсоюзная, д. 23.
E-mail: a.makarova@imemo.ru

Russia in the Global Governance of Foreign Direct Investment

A. A. Makarova

Junior Researcher of Primakov National Research Institute
of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences.
Address: National Research Institute of World Economy and International Relations,
Russian Academy of Sciences
23, Profsoyuznaya Street, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: a.makarova@imemo.ru

Аннотация

Исследование посвящено актуальным проблемам трансграничного регулирования прямых иностранных инвестиций с точки зрения позиции Российской Федерации в глобальном управлении прямыми иностранными инвестициями (ПИИ). Методология данного исследования основана на общенаучных методах познания, таких как анализ и синтез, системный подход. Материалы, на которых основана данная работа, включают в себя официальные правовые источники, а также данные международных организаций. Показано, что в современных реалиях влияние России на управление глобальными процессами, связанными с трансграничным движением инвестиций, является ограниченным и во многом обусловлено внешними негативными политическими факторами. При этом заключение универсальной многосторонней конвенции в сфере трансграничного движения инвестиций не представляется возможным, что определяет дальнейшую деформацию международного режима ПИИ, укрепление региональных сил и наращивание их влияния на глобальные процессы, в том числе посредством интеграционных группировок, таких как ЕАЭС, БРИКС и ШОС.

Ключевые слова: глобальное регулирование, урегулирование споров, инвестиционные риски, страхование рисков, трансграничное движение инвестиций, Россия, ЕАЭС, БРИКС, ШОС, ЕС, ПИИ.

Annotation

The study is devoted to the topical issue of cross-border regulation of foreign direct investment in terms of the role and position of the Russian Federation in the global management of FDI. The methodology of this study is based on general scientific methods of cognition, such as analysis and synthesis, and a systematic approach. The materials on which this work is based include official legal sources, as well as data from international organizations. It is shown that in modern realities, Russia's influence on the management of global processes associated with the cross-border movement of investments is limited and is largely due to external negative political factors. At the same time, it is not possible to conclude a universal multilateral convention in the field of cross-border movement of investments, which determines the further deformation of the international FDI regime, the strengthening of regional forces and the growth of their influence on global processes, including through integration groups such as the EAEU, BRICS and SCO.

Keywords: global regulation, dispute resolution, investment risks, risk insurance, cross-border movement of investments, Russia, EAEU, BRICS, SCO, EU, FDI.

В настоящее время трансграничное движение прямых иностранных инвестиций (ПИИ) находится в крайне неустойчивом положении, что наряду с другими проблемами в первую очередь обусловлено последствиями пандемии. Эти последствия будут иметь долгосрочный характер, поскольку нарушенные цепочки поставок выдвигают на передний план новые полюса притяжения, такие как Китай и Индия, в то время как факторы, влияющие на международное разделение труда и, соответственно, ПИИ, еще окончательно не обозначились [1; 2]. В этих условиях крайне важно определить текущие позиции Российской Федерации в трансграничном управлении ПИИ и факторы, оказывающие влияние на международную политику, задающие тренды и направление современных форм и способов их регулирования [3; 4].

Считается, что в вопросах глобального регулирования различных сфер ведущая роль отдается специализированным международным организациям, которые посредством генерирования общих принципов и норм способствуют достижению консенсуса между государствами [5]. Несмотря на то что сложившийся международный порядок достаточно фрагментирован и базируется в основном на двусторонних договорах о защите и поощрении инвестиций (ДИД), в сфере глобального управления трансграничным движением инвестиций таких организаций две – Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС)¹ и Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАГИ)². Обе организации являются специализированными учреждениями ООН, которые были созданы с целью многостороннего регулирования защиты и поощрения иностранных инвестиций. Так, в компетенции МЦУИС входит разрешение инвестиционных споров между субъектами трансграничной инвестиционной деятельности. Поскольку судебное урегулирование с точки зрения поощрения процессов глобализации является крайне нежелательным и вынужденным способом защиты любых нарушенных прав, в том числе и прав

иностранного инвестора, целью МАГИ является минимизация возможности возникновения тяжб посредством предоставления страховых гарантий от политических рисков. Таким образом, деятельность обеих организаций является взаимосвязанной и представляется в качестве единого глобального механизма защиты и поощрения иностранных инвестиций.

По данным ЮНКТАД, в общем количестве арбитражных споров между инвестором и государством-реципиентом по основаниям, вытекающим из двусторонних (многосторонних) инвестиционных соглашений (Investor-State Dispute Settlement – ISDS), более 70% приходятся на механизм разрешения споров МЦУИС. На известные дела, решенные в пользу государства-ответчика в период с 1987–2021 гг., приходилось 35,5%, инвестора – 29,5%³, оставшиеся споры были урегулированы без вынесения арбитражного решения (прекращены по обоюдному согласию сторон либо урегулированы примирительной процедурой) либо решение было вынесено не в пользу ни одной из сторон, т. е. факт нарушения прав был доказан, однако возмещение убытков не присуждалось.

Наибольшее количество тяжб традиционно инициируется инвесторами из США, Нидерландов и Великобритании (рис. 1).

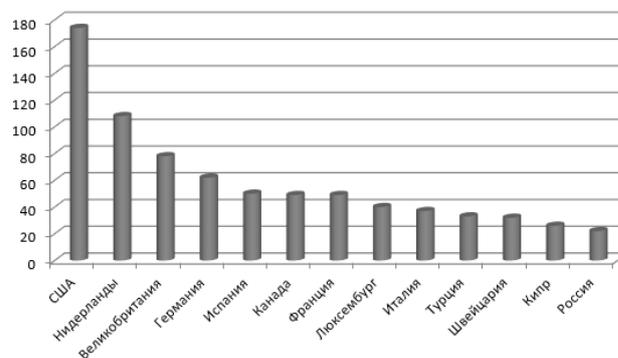


Рис. 1. Топ стран-истцов по количеству известных споров ISDS, инициированных инвесторами, 1987–2021 гг.⁴

Стабильной тенденцией является то, что большинство новых дел ежегодно возбуждаются против развивающихся стран и стран с переход-

¹ Конвенция о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и юридическими, физическими лицами другого государства от 18 марта 1965 года. – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.07.2022).

² Сеульская конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций от 12 апреля 1988 г. – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.07.2022).

³ URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement?id=175&name=russian-federation&role=investor> (дата обращения: 12.08.2022).

⁴ URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1266/facts-on-investor-state-arbitrations-in-2021-with-a-special-focus-on-tax-related-isds-cases> (дата обращения: 13.08.2022).

ной экономикой. Странами-лидерами по количеству предъявляемых к ним претензий являются Аргентина, Испания и Венесуэла (рис. 2). В 2021 г. новые дела были возбуждены против 42 стран, при этом пять из них – Камбоджа, Конго, Финляндия, Мальта и Нидерланды – столкнулись с подобными исками по ISDS впервые.

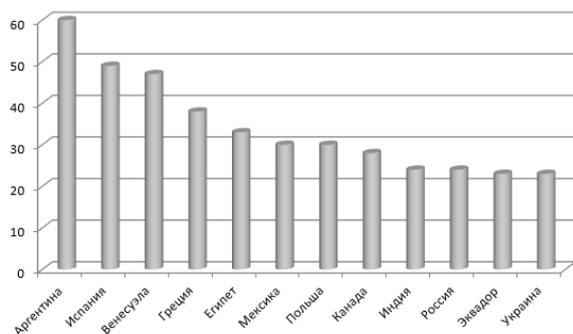


Рис. 2. Топ стран-ответчиков по количеству известных споров ISDS, 1987–2021¹

Российская Федерация не является полноправным членом МЦУИС, однако, согласно дополнительным правилам к Вашингтонской конвенции 1965 года, МЦУИС обладает юрисдикцией, если одновременно выполняются следующие условия:

- государство – реципиент ПИИ, с одной стороны, физическое или юридическое лицо гражданства другой страны не являются участниками Вашингтонской конвенции 1965 года, однако спор вытекает из инвестиционной деятельности сторон;
- возможность обращения в МЦУИС на основании дополнительных правил закреплена в двустороннем инвестиционном договоре (ДИД) или ином многостороннем договоре участвующих сторон.

Таким образом, де-факто спор с участием Российской Федерации может быть передан в МЦУИС при наличии письменного соглашения сторон и соответствующего положения в двустороннем инвестиционном договоре². Кроме того, возможность обращения в МЦУИС закрепляется в статье 85 Договора о ЕАЭС 2014 г., участника-

ми которого, помимо Российской Федерации, являются еще 4 страны – Казахстан, Беларусь, Армения и Киргизия. Например, в 2018 г. российский инвестор «ГРАНД ЭКСПРЕСС» предъявил иск к Беларуси на основании положений Соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций в государствах – членах Евразийского экономического сообщества 2008 года и Договора о ЕАЭС 2014 года³.

В период с 1987 г. и до начала пандемии COVID-19 в качестве истца российскими инвесторами было инициировано 22 спора в подавляющем большинстве против стран СНГ, причем 9 (40%) из них до сих пор находятся на рассмотрении. Из 13 закрытых дел 3 (23%) решены в пользу российского инвестора, 4 (30%) – в пользу государства-ответчика, оставшиеся 8 дел урегулированы без вынесения арбитражного решения в пользу одной из сторон (прекращены по обоюдному согласию либо посредством примирительной процедуры). Еще по 24 делам ISDS Российская Федерация выступала ответчиком. Из 16 завершенных споров большинство – 69% арбитражных решений – было вынесено против Российской Федерации и только в трех случаях (19%) наблюдался положительный вердикт, в то время как в общемировом разрезе количество решений, вынесенных в пользу государства, преобладает. Причем даже если не принимать во внимание положительные решения международного арбитража по искам со стороны украинских компаний, каждый второй спор со странами Европейского союза (ЕС) до 2014 г. был решен не в пользу Российской Федерации.

Обращаясь к градации оснований, стоит отметить, что в мировом разрезе наибольшее количество – более 60% – споров ISDS традиционно приходится на тяжбы, связанные с экспроприацией и национализацией иностранных инвестиций в секторе услуг. Около 20% споров относятся к инвестициям в первичный сектор экономики, на долю инвестиционных споров в обрабатывающей промышленности приходится менее 14%. В своем инвестиционном законодательстве, а также в двусторонних инвестиционных соглашениях, страны праве указывать, какие инвестиционные

¹ URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1266/facts-on-investor-state-arbitrations-in-2021-with-a-special-focus-on-tax-related-isds-cases> (дата обращения: 13.08.2022).

² Среди всех ДИД РФ только в 24 из 63 действующих соглашений имеется положение о возможности обращения в МЦУИС.

³ ЗАО «ГРАНД ЭКСПРЕСС» против Республики Беларусь (ICSID № ARB(AF)/18/1). – URL: <https://journal.arbitration.ru/ru/analytics/investitsionnye-spory-protiv-belarusi/> (дата обращения: 10.07.2022).

споры могут быть урегулированы посредством МЦУИС, а какие изымаются из сферы его компетенции. Так, например, В ДИД РФ, в которых указывается на возможность обращения в МЦУИС, а также в договоре о ЕАЭС¹ положений об изъятиях не приводится. Согласно исключениям, принятым Саудовской Аравией и Турцией, споры, касающиеся иностранных инвестиций в нефтяной сектор, а также затрагивающие вопросы суверенитета страны, не могут быть переданы на рассмотрение в международный инвестиционный арбитраж. Китай в свою очередь согласился на передачу только таких споров, которые непосредственно связаны с вопросами компенсации за экспроприацию и национализацию иностранной собственности. В общем случае положениями Вашингтонской конвенции определяется способ разрешения споров о компенсации тогда, когда убытки не могут быть в полной мере возмещены страховой премией национальных или международных страховых агентств.

Переходя к рассмотрению места и роли России в деятельности МАГИ, отметим, что с 1995 г. Российская Федерация стала полноправным членом МАГИ в статусе развивающейся страны. Присвоение определенного статуса имеет важное значение, поскольку инвестиции стран-членов в развитых странах не могут быть застрахованы посредством МАГИ.

Деятельность МАГИ основывается на предоставлении гарантий иностранным инвесторам по проектам, способствующим развитию экономической, экологической и социальной составляющей устойчивого развития развивающихся стран. Прямые капиталовложения в принимающей стране должны отвечать следующим требованиям (статья 12 d (i–iii) Сеульской конвенции):

- быть экономически целесообразными;
- не противоречить законодательству принимающей страны;
- соответствовать целям и задачам стратегического приоритетного развития принимающей страны;
- перечисленные в договоре страхования риски, подлежащие покрытию МАГИ, должны

быть одобрены принимающим государством (статья 15 Сеульской конвенции).

Наиболее удачным с точки зрения объемов выпущенных гарантий в МАГИ был 2018 г., когда общая сумма составила 5,3 млрд долларов для различных проектов в развивающихся странах общей стоимостью более 17,9 млрд долларов, причем более 60% из них были инвестиции в проекты, направленные на борьбу с последствиями изменения климата². Всего с момента основания МАГИ было застраховано более 845 проектов в 111 странах мира на сумму более 50 млрд долларов. С 1988 г. Агентство компенсировало убытки по 10 искам на общую сумму 26,5 млн долларов в валовом выражении и 10,2 млн долларов за вычетом возмещений. Из десяти удовлетворенных требований восемь были связаны с рисками войны и гражданских беспорядков и два – с рисками экспроприации.

Финансовое обеспечение деятельности Агентства складывается из взносов стран-членов в уставный и подписной капитал (оплаченный и гарантированный). Уставный капитал МАГИ составляет более 2 млрд долларов (более 200 млн акций в эквиваленте стоимости одной ценной бумаги 10 тыс. специальных прав заимствования (СПЗ) по курсу 1 082 доллара за одну единицу СПЗ), подписной – 1,9 млрд долларов. При этом доля Российской Федерации в 5 528 акций эквивалентна сумме в 59,8 млн долларов, что в свою очередь соответствует 2,64% от общего числа голосов. Наибольшее число голосов у США – 15,02%, что дает представителям страны существенные преимущества в принятии решения и негласное право вето в том, какие инвестиционные проекты соответствуют критериям и могут быть застрахованы, а какие нет.

На сегодня ни один проект с участием ПИИ из России за рубежом в МАГИ не был застрахован, хотя по состоянию на 2019 г. в портфеле Российской Федерации как страны-реципиента иностранных инвестиций значилось 7 действующих страховых соглашений. Стоит сказать, что, начиная с момента присоединения к Сеульской конвенции, иностранные инвесторы ежегодно обращались за получением гарантий при осуществлении инвестиций в Российской Федерации. Динамика активности обращений полностью пре-

¹ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (ред. от 15 марта 2018 г.). – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.08.2022).

² См.: MIGA. Annual report 2018. – URL: <https://www.miga.org/report/2018-annual-report> (дата обращения: 09.08.2022).

кратилась в 2014 г. с выдачей последнего на сегодня обязательства МАГИ французскому инвестору ООО «Кэн-Пак» – заводу упаковки на территории России. Санкции, наложенные США и европейскими государствами, отразились на инвестиционной активности зарубежного бизнеса в России и, как следствие, на страховании.

Таким образом, влияние Российской Федерации на процессы глобального управления трансграничным движением инвестиций на сегодняшний день представляется ограниченным. Российская Федерация не является полноправным членом международного центра по урегулированию инвестиционных споров, а участие страны в процессе принятия решений на уровне Международного агентства по инвестиционным гарантиям не прослеживается. Необходимо отметить, что, как и другие институты глобального управления (например, МВФ), механизм защиты и поощрения инвестиций посредством учреждений ООН под-

вергается критике ввиду очевидной политической составляющей в принятии решений и дискриминации различных групп стран-участниц. Нецелесообразность заключения многосторонней универсальной конвенции в отношении иностранных инвестиций по причине невозможности достижения консенсуса между развитыми и развивающимися государствами была отмечена зарубежными учеными еще в 1980-е гг. [6]. Сегодня в эпоху становления и формирования полицентричного миропорядка, в котором развивающиеся страны с каждым годом приобретают все более значимый вес и влияние (в частности, Китай, Индия, а также такие организации, как Шанхайская организация сотрудничества и Евразийский экономический союз), необходимо искать новые подходы к поиску консенсуса в отношении защиты иностранных инвестиций между развитыми и развивающимися странами на основе баланса интересов.

Список литературы

1. Дробот Е. В. Мировая экономика в условиях пандемии COVID-19: итоги 2020 года и перспективы восстановления // Экономические отношения. – 2020. – Т. 10. – № 4. – С. 937–960. – DOI: 10.18334/eo.10.4.111375
2. Ерохина Е. В., Джергения Ю. Б. Угрозы реализации национальных интересов Российской Федерации в период после пандемии // Экономическая безопасность. – 2020. – Т. 3. – № 3. – С. 259–272. – DOI: 10.18334/есsec.3.3.110681
3. Лисица В. Н. Правовое регулирование инвестиционных отношений: теория, законодательство и практика применения : монография. – Новосибирск, 2011.
4. Утигалиева А. В. Влияние пандемии COVID-19 на реализацию инвестиционных проектов в России и их перспективные направления // Молодой ученый. – 2021. – № 20 (362). – С. 280–281.
5. Хейфец Б. А. Деофшоризация российской экономики: возможности и пределы. – М. : Институт экономики РАН, 2013.
6. Sella P. Dealing with investment Problems: the World Bank and the International Centre for Settlement of Investment Disputes // International Control of Investment : the Dusseldorf Conference on Multinational Corporations. – New York : Washington; London, 1973. – P. 136