



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
26 September 2011
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по инвестициям,
предпринимательству и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по инвестициям в интересах развития
Четвертая сессия
Женева, 5–6 декабря 2011 года
Пункт 3 предварительной повестки дня
Обеспечение вклада инвестиций в процесс развития:
взгляд через призму политики

**Инвестиции в интересах развития: нынешние вызовы
на уровне политики**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящей записке высвечиваются нынешние вызовы для национальной и международной инвестиционной политики и рассматриваются пути продвижения вперед для обеспечения вклада инвестиций в процесс развития. Режим инвестиционной политики в XXI веке стал более сложным, диверсифицированным и взаимосвязанным с различными другими областями политики. На национальном уровне одна из серьезных проблем обусловлена усилением взаимосвязи инвестиционной политики с промышленной политикой и политикой развития предпринимательства, и это ставит перед теми, кто занимается разработкой инвестиционной политики, сложный вопрос о том, как интегрировать иностранные инвестиции в общие стратегии развития. Эта взаимосвязь проявляется не только через различные направления политики, так или иначе связанные с иностранными инвестициями, но и во все большей мере в повышении значимости способов международного производства, не связанных с участием в капитале, таких как подрядное промышленное производство или аутсорсинг услуг.

Другие вызовы связаны с тем, что все больше стран усматривают необходимость в изменении баланса прав и обязательств инвесторов, например в отношении доступа иностранных инвестиций в стратегически важные отрасли или дальнейшей реализации цели устойчивого развития. В обоих случаях возникает вопрос о том, как скорректировать регулятивные полномочия государства для эффективного реагирования на эти вызовы, не прибегая при этом к инвестиционному протекционизму.

На международном уровне те, кто отвечает за разработку политики, сталкиваются с проблемой все большего усложнения системы, состоящей из тысяч международных инвестиционных соглашений (МИС), множества ведущихся переговоров и многочисленных механизмов урегулирования споров. Это выдвигает на первый план вопрос о том, что можно было бы сделать для выработки более скоординированного подхода к нормотворческой деятельности в сфере МИС.

Введение

1. При разработке инвестиционной политики в XXI веке возникают многочисленные новые и сложные вызовы как на национальном, так и на международном уровнях. Если в прошлом основное внимание в рамках политики уделялось привлечению инвестиций за счет их либерализации и защиты иностранных инвесторов, то впоследствии на смену этому подходу пришла более широкая и более сложная повестка дня, касающаяся политики в области развития. Уже давно существующие и хорошо известные вопросы политики, такие как методы формирования благоприятного инвестиционного климата и способы создания стабильных и прозрачных условий регулирования, остаются как никогда актуальными. Кроме того, возникли новые вопросы, касающиеся, в частности, того, как интегрировать иностранные инвестиции в общие стратегии развития, как найти баланс между либерализацией инвестиционных режимов и их регулированием в целях защиты стратегически важных отраслей и стимулирования ответственного инвестирования и как избежать инвестиционного протекционизма. Положение еще более усугубляется повышением частотности финансовых и экономических кризисов в последние годы и обусловленной этим необходимостью быстрой корректировки политики.

2. На международном уровне разработчики политики сталкиваются с проблемой все большего усложнения системы, которая характеризуется наличием тысяч МИС, множеством ведущихся переговоров и существованием многочисленных механизмов урегулирования споров, но которая, тем не менее, обеспечивает защиту лишь двух третей совокупного глобального объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и охватывает лишь пятую часть двусторонних инвестиционных взаимоотношений. Большинство правительств продолжают участвовать в марафоне по закладыванию новых кирпичей в здание международной инвестиционной политики, невзирая на то, что практически никто не удовлетворен общей конструкцией этого здания. Те, кто выработывает политику, прежде всего в развивающихся странах, но и в международном сообществе, занимающиеся вопросами развития, особенно обеспокоены тем, что в нынешнем режиме международной политики отсутствует четкое измерение развития. В мире имеется многосторонняя торговая система (Всемирная торговая организация) и многосторонняя валютная система (Международный валютный фонд), но нет международного правообразующего эквивалента для инвестиционной политики.

3. Последние тенденции в глобальной экономике делают как никогда актуальной задачу нахождения решений на эти насущные вопросы. Глобальные потоки ПИИ оправляются от финансового кризиса слишком медленно. Если показатели глобального прироста валового внутреннего продукта (ВВП) являются положительными, объемы мировой торговли восстановились до докризисных уровней, а доходы, получаемые компаниями от их иностранных инвестиций, близки к рекордным показателям 2007 года, то потоки ПИИ остаются на уровнях, которые приблизительно на 15% ниже докризисных средних показателей и почти на 40% ниже пика 2007 года. Это вызывает тревогу, поскольку для восполнения сокращения государственных инвестиций во многих странах в качестве реакции на высокие уровни государственного долга, накопившегося за эти годы, требуется больше частных производительных инвестиций. Это представляет собой тем более серьезную проблему, что "инвестиционный голод" не обу-

словлен ни нехваткой средств, ни дефицитом возможностей для осуществления инвестиций многонациональными корпорациями.

4. Здесь свою роль могло бы сыграть улучшение режима инвестиционной политики. В дополнение к обеспечению широкого предметного охвата всех соответствующих аспектов в разработке инвестиционной политики такой режим должен также затрагивать всех соответствующих политических и экономических субъектов в инвестиционной сфере, а именно страны базирования и принимающие страны, иностранных инвесторов и международное сообщество.

5. В настоящей записке высвечиваются некоторые из наиболее важных вопросов национальной и международной инвестиционной политики, которые будут необходимо урегулировать в рамках такого режима.

I. Нынешние вызовы для политики в области иностранных инвестиций

A. Интеграция инвестиционной политики в общие стратегии развития

6. Главный вызов для политики в области иностранных инвестиций сопряжен с тем, как интегрировать иностранные инвестиции в общие стратегии развития. Хотя какой-либо универсальный, шаблонный подход к решению этого вопроса отсутствует, поскольку страны имеют свои собственные особые потребности и приоритеты, тем не менее существует общая задача, связанная с вплетением инвестиционной политики в общую канву экономической политики. Для этого правительствам необходимо выработать последовательную концепцию, политику и правила в области развития для реализации этих задач, создать надлежащую институциональную структуру и обеспечить международную координацию.

7. Стратегии развития охватывают широкий спектр направлений политики, которые выдвигают на первый план такие разнообразные вопросы, как развитие инфраструктуры, образование, торговля и технологии, доступ к финансированию, конкуренция, охрана окружающей среды и социальная защита. Применительно к взаимосвязи между инвестиционной политикой и стратегиями развития особенно актуальными являются две смежные области, а именно промышленная политика и развитие предпринимательства.

1. Промышленная политика

8. Инвестиционная политика во все большей степени взаимодействует с промышленной политикой. Как правило, страны поощряют или ограничивают иностранные инвестиции в зависимости от конкретных условий и соответствующих отраслей. Например, транснациональные корпорации (ТНК) могут выступать источником технологий и ноу-хау для развития передовых отраслей и могут пользоваться особыми стимулами для осуществления инвестиций. Вместе с тем в некоторых случаях та или иная сторона может сделать выбор в пользу ограничения иностранных инвестиций, поскольку она считает необходимым обеспечить защиту определенных стратегических отраслей от поглощения иностранцами по соображениям национальной безопасности. Кроме того, во времена экономических кризисов страны могут менять отдельные компоненты

своей инвестиционной политики на какой-то период, стремясь не допустить потери рабочих мест.

9. Существуют пять основных механизмов взаимосвязи между промышленной политикой и инвестиционной политикой. Во-первых, для определения роли иностранных инвестиций в национальных стратегиях промышленного развития и выявления имеющихся рычагов политики используются определенные национальные принципы инвестиционной деятельности. Целый ряд стран приняли такие документы, в которых в той или иной мере определяется, в каких пределах иностранные инвестиции запрещаются, ограничиваются, допускаются или поощряются и какие инструменты политики в области ПИИ необходимо применять. Во-вторых, некоторые страны используют инвестиционную политику для адресной работы с отдельными компаниями или определенными категориями иностранных инвесторов, которые, как считается, способны внести особенно весомый вклад в промышленное развитие (например, инвестиции в высокотехнологичные отрасли, экологически чистые проекты или трудоемкие технологии). Важную вспомогательную роль в этих условиях играют агентства по поощрению инвестиций (АПИ), в частности в рамках их услуг по поиску партнеров и по послепроектному сопровождению. Эта "адресная" политика подкрепляется программами развития связей, поощрением создания промышленных территориально-производственных комплексов и программами инкубации предприятий в целях обеспечения максимального воздействия на внутреннюю экономику и других выгод (см. раздел, посвященный развитию предпринимательства).

10. В-третьих, достижение целей промышленного развития может форсироваться за счет общих налогово-бюджетных или финансовых стимулов для осуществления инвестиций в увязке с развитием определенных отраслей или регионов или с такими конкретными целями развития, как поощрение экспорта, создание рабочих мест или передача технологии и модернизация. Инвестиционные стимулы используются также для содействия развитию тех отраслей, для которых не существует или пока не существует достаточно емкого рынка (например, возобновляемые источники энергии). В-четвертых, многие страны применяют программы по упрощению процедур деловых операций, такие как механизмы "одного окна", специальные экономические зоны и инкубаторы. Примерами этого являются высокотехнологичные зоны (например, Электронный город в Бангалоре), коридоры ИТ (например, Тайбэйский технологический коридор) и зоны возобновляемых источников (например, Маздар-Сити в Абуджи). И наконец, взаимосвязь прослеживается также на уровне ограничений на осуществление иностранных инвестиций. В прошлом ограничительная инвестиционная политика использовалась прежде всего для поощрения развития молодых отраслей или по социально-культурным соображениям (например, ограничения в отношении владения землей). В настоящее время ограничения включают в себя более широкий спектр инструментов (например, установление процедур выдачи разрешений и проверки иностранных инвесторов) и применяются в тех случаях, когда в число тех, кто пользуется государственной защитой, входят также флагманы национальной промышленности, стратегические предприятия и важнейшие объекты инфраструктуры.

11. Перед правительствами стоит задача выбора "правильных" инструментов инвестиционной политики из вышеописанного меню возможных вариантов. Часто за основу принимается горизонтальная политика (например, общие субсидии или налоговые скидки) в целях совершенствования физической и нематериальной инфраструктуры принимающей страны. Фактические потребности зависят от типа бизнеса, который надлежит развивать, технологий и навыков,

необходимых для этого, а также от формы участия ТНК (ПИИ или способы международного производства, не связанные с участием в капитале). В странах с плохо развитой инфраструктурой и с деловым климатом, который считается неблагоприятным, для преодоления барьеров на пути проникновения на местный рынок могут потребоваться особые инвестиционные стимулы. Такого рода стимулы могут потребоваться также в отношении зарождающихся отраслей, для которых еще не существует рынка (например, возобновляемые источники энергии), или в тех случаях, когда существует проблема отсутствия "лидера" из-за рисков, связанных с инновационной деятельностью. Посредством заострения внимания на повышении производительности промышленности промышленная политика может способствовать повышению международной конкурентоспособности. Динамичный характер промышленного развития диктует необходимость регулярного пересмотра и адаптации существующих инструментов политики.

12. Одна из основополагающих проблем для промышленной политики и смежных направлений инвестиционной политики связана с тем, как "выбрать лидера". Эта трудность сопряжена также с риском разбазаривания ценных и дефицитных ресурсов, риском искажения рыночных механизмов в ущерб экономике в долгосрочной перспективе и с риском поддаться давлению лоббирующих групп. Промышленная политика может быть успешной, если правительства способны выявлять те отрасли или виды деятельности, где имеются явные или скрытые сравнительные преимущества и где в связи с этим можно получить выгоды от новых возможностей, открывающихся в условиях глобализации. Здесь необходимы инструменты политики (такие как, контрольный перечень показателей, на основе которых следует оценивать внутренний потенциал) вместе с институциональными механизмами, которые снижают для правительств риск "неправильного" выбора. Применительно к специальным экономическим зонам власти должны иметь в виду, что выбор в пользу поощрения экспорта не всегда оказывает наибольшее воздействие на добавленную стоимость и на побочные выгоды для внутренней экономики. Необходимо прилагать усилия для поощрения модернизационных возможностей и связей с национальной экономикой через диверсификацию, в том числе в секторе услуг.

13. По мере того, как все больше и больше стран принимают на вооружение определенные формы промышленной политики, конкуренция и конфликты неизбежно будут обостряться и усложняться. Чтобы избежать глобальной гонки на износ, будь то на уровне регулирующих стандартов или на уровне стимулов, и не допустить возвращения протекционистских тенденций, необходима более эффективная международная координация промышленной политики. Улучшение международной координации способно также обеспечить важный синергизм за счет эффекта масштаба, недопущения проведения политики "разорения соседа" и укрепления позиций участвующих стран. Трансграничное промышленное сотрудничество также может обеспечить решения в тех случаях, когда размеры, издержки и риски, связанные с тем или иным промышленным проектом, слишком велики для его осуществления одной страной.

2. Развитие предпринимательства

14. Инвестиционная политика взаимосвязана также с политикой развития предпринимательства. Эта взаимосвязь проявляется не только через различные меры политики в отношении ТНК, но и во все большей мере в повышении значимости способов международного производства, не связанных с участием в капитале (СНУК). Основные аспекты взаимодействия связаны с политикой, направленной на улучшение движения капитала, передачи технологий и ноу-хау,

интеграции местных компаний в цепочки международного производства, маркетинга, также на открытие экспортных рынков и обеспечение доступа к финансированию для МСП. Для государственных органов в каждом из этих направлений деятельности кроются задачи, связанные с обеспечением более весомого воздействия иностранных инвестиций на развитие предпринимательства.

15. Одна из ключевых задач сопряжена с поощрением развития связей и позитивного воздействия иностранных инвестиций на местную экономику. Государственным органам необходимо координировать политику для обеспечения того, чтобы поощрение иностранных инвестиций было ориентировано на те секторы, которые могут оказать наиболее значительное воздействие на формирование "обратных" и "прямых" связей. В долгосрочной перспективе успешное развитие предпринимательства может позволить принимающим странам поднять свой статус и превратиться из получателей капитала в экспортеров капитала. Важно также не допустить того, чтобы местные компании замыкались исключительно на видах деятельности с низкой добавленной стоимостью, и вместо этого улавливать более значительную долю экономической ренты (т.е. не допускать возникновения экономических анклавов).

16. С этим связан еще один вызов, который касается АПИ и сопряжен с необходимостью более эффективной координации таких мер политики, как поиск партнеров, послепроектное сопровождение и создание специальных экономических зон. Для более эффективного привлечения ТНК и обеспечения их максимальной отдачи для роста отечественной экономики АПИ не могут ограничиваться привлечением иностранных инвестиций в тот или иной сектор либо отрасль, а должны вести адресную работу с конкретными инвесторами. Новая задача заключается в привлечении инвесторов в конкретные отрасли деятельности, в которых принимающая сторона усматривает для себя конкурентные преимущества. В свете постоянно меняющихся экономических условий это подразумевает также постоянный анализ конкурентных позиций принимающей страны и соответствующую адаптацию стратегии поощрения инвестиций.

17. В нынешних условиях эволюции международного разделения труда развивающиеся страны все больше сталкиваются с проблемой поиска своей конкурентной "ниши" в региональных или глобальных производственных процессах. Такие ниши могут существовать во всех звеньях международных производственно-сбытовых цепочек, включая закупки, производство, распределение, маркетинг, услуги и послепродажное обслуживание. Перед разработчиками политики стоит задача выявления такого местного потенциала, который пригоден для подобной интеграции.

18. Ключевое значение для более тщательной подготовки национальной рабочей силы и местных предприятий к более качественному использованию синергических связей с ТНК имеют развитие квалификации и образование. Что касается образования, то главная задача правительств заключается в интеграции дисциплин, связанных с предпринимательскими знаниями (например, финансовая грамотность, бизнес-стратегии), в системы формального и неформального образования стран. Ускорению этого процесса могут способствовать налаживание связей с деловыми кругами и их вовлечение в учебный процесс. Еще одна ключевая мера политики касается системы профессионально-технического образования, которая готовит обучаемых к будущей работе, связанной с ручным трудом или практической деятельностью по какому-либо конкретному профилю или профессиональному направлению, например в целях повышения потенциала местных поставщиков ТНК.

19. Начинающие предприятия необходимо постоянно поддерживать на раннем этапе развития бизнеса (например, через бизнес-инкубаторы); они могут спонсироваться государственными учреждениями, университетами или отраслевыми ассоциациями. Кроме того, правительствам следует поддерживать формирование деловых сетей и связей для оказания помощи новым предпринимателям в их взаимодействии с уже действующими компаниями и ТНК. И наконец, центральное значение для сокращения издержек, связанных с ведением бизнеса, имеет рационализация ведения бизнеса через упрощение административных процедур и предоставление конкретной информации на государственных вебсайтах и порталах.

20. Еще одна задача политики заключается в улучшении передачи технологии и в обеспечении надлежащей защиты прав интеллектуальной собственности (ПИС). Например, правительствам следует поощрять формирование технологических кластеров, которые стимулируют проведение исследований и разработок (НИКР) в конкретной отрасли и которые способны помочь в модернизации промышленной деятельности за счет объединения технологических фирм, поставщиков и исследовательских учреждений. Распространение и облегчение приобретения технологии также могут улучшить вовлечение отечественных производителей в глобальные производственно-сбытовые цепочки (например, колл-центры и обработка деловой информации).

21. Защита ПИС является предпосылкой передачи ТНК своей технологии на основе лицензий в развивающиеся страны, особенно в областях, связанных с легко имитируемыми технологиями (например, программное обеспечение, фармацевтическая продукция). Это может быть также средством поощрения независимой исследовательской деятельности местных компаний, поскольку малые и средние предприятия (МСП) будут в большей степени склонны выделять ресурсы на НИОКР и технологическую модернизацию, если их инновации будут защищены от пиратства. В новом исследовании ЮНКТАД, посвященном деятельности развивающихся стран в отраслях по производству комплектующих для автомобилей, программного обеспечения и в аудиовизуальных отраслях, подчеркивается актуальное значение и взаимозависимость технологической модернизации и защиты прав интеллектуальной собственности.

22. Решающее значение для обеспечения позитивных взаимосвязей между политикой в области иностранных инвестиций и развитием предпринимательства имеет доступ к финансированию. Кроме того, предприниматели из числа МСП, взаимодействующие с ТНК на основе подрядных отношений, обычно являются наиболее значительным источником занятости. В развивающихся странах они часто могут сталкиваться с проблемой "узких мест" при получении кредитов (из-за их размера и/или институциональных условий, в которых они действуют). Необходима государственная политика, направленная на поощрение кредитования МСП. Такие меры политики могут принимать финансовую форму (например, налоговые скидки, субсидии и государственные гарантии кредитов) или могут представлять собой альтернативы банковским кредитам (например, формирование фондов венчурного капитала для оказания содействия начинающим компаниям). Кроме того, правительства могут поощрять финансирование по линии официальных учреждений, обеспечивающих особые возможности для определенных видов деятельности (например, в случае СНУК для франшизинга или лицензирования), или могут поощрять формирование этих возможностей в рамках существующих частных учреждений.

23. В целом, каждое из этих направлений политики имеет также важный элемент динамизма. Те, кто разрабатывает политику в развивающихся странах,

должны стремиться к модернизации технологий и предпринимательства с течением времени, с тем чтобы отечественные предприятия могли сохранять за собой более высокую нишу в международных производственно-сбытовых цепочках и оставаться конкурентоспособными после утраты своего преимущества, связанного с дешевизной рабочей силы. Долгосрочная цель должна заключаться в том, чтобы отечественные предприятия переросли свою роль "младших партнеров" ТНК и сами превратились в международные компании.

Вопросы:

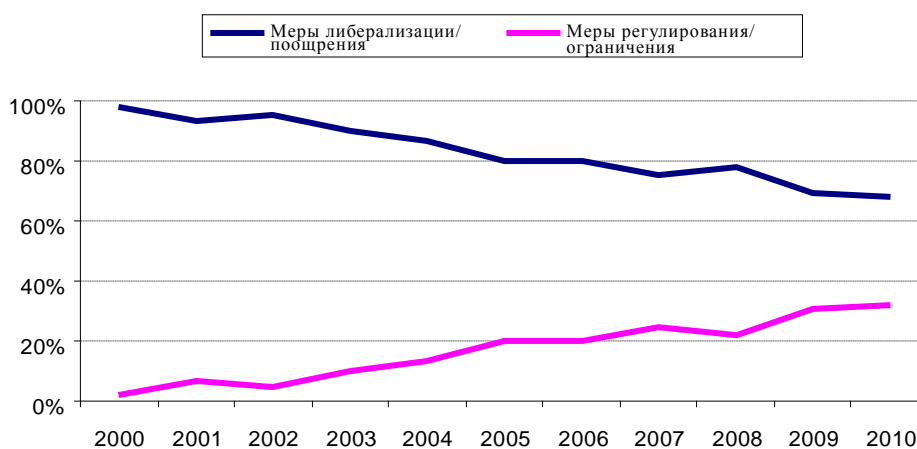
- a) Что вы считаете наиболее важными вызовами в рамках нынешней политики для обеспечения вклада иностранных инвестиций в процесс развития?
- b) Сталкивалась ли ваша страна с какими-либо особыми трудностями в деле интеграции политики в области иностранных инвестиций в общие стратегии развития?
- c) В чем вы усматриваете возможности для улучшения интеграционных стратегий?
- d) Какую роль вы видите в этой области для международного сотрудничества и координации?

В. Нахождение баланса между либерализацией и регулированием инвестиционных режимов

24. Установление оптимального режима регулирования иностранных инвестиций неизменно является одной из ключевых проблем для тех, кто разрабатывает инвестиционную политику. Один из ключевых аспектов, на котором фокусируется внимание в рамках дискуссий, связан с тем, как сформировать стабильный, благоприятный и прозрачный правовой режим для иностранных инвестиций. В последнее время, отчасти вследствие недавних серьезных экономических, финансовых и социальных кризисов во всем мире, в центре внимания в рамках дискуссий оказался вопрос о том, как скорректировать полномочия государства в области регулирования экономики.

25. Результаты проводимого ЮНКТАД ежегодного мониторинга изменений в национальной инвестиционной политике показывают, что процент введенных мер регулирования инвестиций в противовес мерам либерализации инвестиционных режимов на протяжении нескольких лет устойчиво возрастал и к 2010 году составил 32% (диаграмма 1). Меры регулирования касаются как условий допуска в страну иностранных инвесторов, так и условий регулирования деятельности инвесторов, уже обосновавшихся в принимающей стране. Особое внимание уделяется двум областям регулирования; к ним относятся а) меры, направленные на "защиту" стратегически важных отраслей и национальной безопасности; и б) меры, направленные на поощрение и обеспечение ответственного инвестирования.

Диаграмма 1
Изменения в национальных режимах регулирования, 2000–2010 годы
(в процентах)



Источник: UNCTAD. *World Investment Report 2011*.

1. Иностранные инвестиции в "чувствительных" отраслях

26. Многие страны либо уже имеют действующие меры регулирования, либо рассматривают вопрос о введении новых правил, которые направлены на защиту стратегически важных отраслей или на усиление государственного контроля. В последние годы получил широкую огласку целый ряд случаев, когда иностранные инвестиции блокировались, исходя из соображений национальной безопасности или национальных интересов. В других случаях в этой области ужесточались правила допуска в страну или усложнялись административные процедуры. Некоторые страны прибегли к национализации и экспроприации в стратегически важных отраслях, т.е. отказались от ранее проведенных приватизаций.

27. Особенно серьезно этим оказались затронуты отрасли, базирующие свою деятельность на природных ресурсах, причем как в агрокомплексе, так и в добывающей промышленности (см., например, таблицу 1). В случае сельского хозяйства в связи с ПИИ в сельскохозяйственное производство в последнее время возникла обеспокоенность по поводу захвата земель и обострения проблемы нехватки продовольствия в принимающих странах. Иностранное участие в добывающих отраслях промышленности стало объектом все более сильного давления в условиях резкого роста глобальных цен на сырьевые товары. В результате этого различные правительства ввели в действие меры политики, направленные на обеспечение того, чтобы местные компании получали более высокую долю прибылей, включая обязательное создание совместных предприятий, требования в отношении местного компонента, национализации и повышение ставок налогов.

Таблица 1
**Изменения в национальных режимах регулирования в 2010 году,
 в разбивке по отраслям**
 (в процентах)

	<i>Меры либерализации/ поощрения</i>	<i>Меры регулирования/ ограничения</i>
Всего	67	33
Без уточнения отрасли	84	16
Сельское хозяйство	38	62
Добывающие отрасли	7	93
Обрабатывающая промышленность	50	50
Электроэнергетика, газовая отрасль и водоснабжение	75	25
Финансовые услуги	59	41
Прочие услуги	61	39

Источник: UNCTAD. World Investment Report 2011.

28. Хотя у каждой страны есть суверенное право решать, в какой мере допускать к себе иностранные инвестиции и какой подход применять к стратегически важным отраслям, тем не менее растет обеспокоенность по поводу того, что отдельные меры политики могут привести к возрождению инвестиционного протекционизма, и поднимается вопрос о том, что можно сделать во избежание этого (см. ниже, раздел С). Ужесточение регулирования может также идти вразрез с международными обязательствами, принятыми странами в МИС в отношении иностранных инвестиций. В связи с этим возникают новые вопросы о том, оставляют ли МИС договаривающимся сторонам достаточное пространство для маневра в политике (см. ниже, раздел D, подраздел 2). И наконец, некоторые вопросы, такие как обеспокоенность по поводу захвата земель, имеют явно выраженное международное измерение, и поэтому для их решения могут потребоваться меры, выходящие за пределы национального уровня.

2. Обеспечение ответственного инвестирования

29. Еще одна исключительно важная область, в которой регулирование стало играть более весомую роль, связана с социальными и экологическими последствиями иностранных инвестиций. За последнее десятилетие озабоченности по поводу негативного социального и экологического воздействия иностранных инвестиций, особенно в развивающихся странах, привлекли к себе пристальное внимание гражданского общества, и это привело к усилению давления на ТНК в стремлении побудить их применять одинаково высокие стандарты во всех звеньях их производственно-сбытовых цепочек. Помимо этих конкретных озабоченностей, в развивающихся странах и в странах с формирующейся рыночной экономикой прослеживается также более общая тенденция к совершенствованию и расширению режима регулирования существующих инвестиций по мере переноса ими акцента с сугубо количественного на в большей мере качественный рост.

30. Уже в последнее время глобальные кризисы привели к усилению давления на правительства на фронте регулирования. Изменение климата является одной из областей, в которых многие правительства уже ввели или рассматри-

вают возможность ввести новые нормы регулирования для поощрения перехода к низкоуглеродной экономике. Поскольку ТНК составляют важную часть как самой проблемы, так и ее решения, перед правительствами стоит задача обеспечения максимальных выгод от деятельности ТНК при одновременном сведении к минимуму рисков, связанных с "низкоуглеродными инвестициями". Еще одним примером является глобальный финансовый кризис, который продемонстрировал серьезные пробелы и недостатки в регулировании финансовых рынков. В результате этого правительства, особенно в развитых странах, а также межправительственные органы приступили к реализации различных инициатив по усилению финансового регулирования и реформированию основ финансового регулирования.

31. Еще одно достойное внимания явление – распространение в последние годы не имеющих обязательную силу стандартов корпоративной социальной ответственности (КСО), что делает КСО все более важным аспектом для иностранных инвестиций. Помимо основополагающих стандартов, разработанных Организацией Объединенных Наций, Международной организацией труда (МОТ) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в настоящее время существуют десятки международных инициатив с участием многих заинтересованных сторон, сотни инициатив отраслевых ассоциаций и тысячи кодексов отдельных корпораций (таблица 2). Поощряя внедрение и применение этих стандартов, правительства могут способствовать получению связанных с ними максимальных выгод для развития. Однако, поскольку это – все еще относительно новая область, она все еще представляет собой вызов для многих стран, прежде всего для развивающихся стран, и особенно в вопросах контроля за соблюдением этих стандартов и их совместимости.

Таблица 2

Механизмы соблюдения международных стандартов КСО

	<i>Инициативные механизмы (аудиты, инспекции)</i>	<i>Требования к отчетности/ компенсационные механизмы</i>	<i>Отсутствие формальных механизмов соблюдения</i>
Международные организации	–	Глобальный договор Организации Объединенных Наций, Руководящие принципы ОЭСР, Трехсторонняя декларация МОТ	–
Инициативы с участием многих заинтересованных сторон/НПО	ИСО 14000, MSC, FSC, FLA, RSPO, SA8000, 4C Assoc.	–	ИСО 26000, ГИО
Компания/отраслевая ассоциация	Практика С.А.Ф.Е., Рабочая группа по коже, BSCI, Международный совет производителей игрушек	–	ЕИСС, Принципы фармацевтической промышленности в области ответственного управления производственно-сбытовыми цепочками

Источник: UNCTAD. World Investment Report 2011.

32. Обеспечение правильного баланса между либерализацией и регулированием инвестиций остается одной из важных проблем. Страны, усиливающие режим регулирования, рискуют столкнуться с "проблемой первопроходцев", т.е. они рискуют снизить свою привлекательность для иностранных инвестиций по сравнению с конкурирующими странами, которые вполне устраивают не столь жесткие экологические или социальные стандарты. Поэтому для недопущения "замораживания" регулирования решающее значение имеет усиление координации этих вопросов на международном уровне.

Вопросы:

- a) Как вы интерпретируете тенденцию к усилению регулирования инвестиций? Считаете ли вы это тревожным явлением?
- b) Означает ли движение в сторону усиления регулирования, что страны должны закрепить для себя более обширное пространство для маневра в политике?
- c) Считаете ли вы необходимым усилить международную координацию применительно к иностранным инвестициям в некоторых "чувствительных" отраслях (например, в сельскохозяйственном производстве)?
- d) Что еще можно было бы сделать для обеспечения ответственных и устойчивых иностранных инвестиций?

С. Недопущение инвестиционного протекционизма

33. В связи с последним финансовым кризисом возросла обеспокоенность по поводу усиления инвестиционного протекционизма, поскольку у стран может возникнуть соблазн для обеспечения защиты их собственных отраслей в ущерб иностранным конкурентам. Это может проявляться в формальных или неформальных ограничениях на ввоз иностранных инвестиций или в политическом давлении на отечественных инвесторов с целью побудить их воздержаться от вывоза инвестиций для предотвращения "экспорта рабочих мест". Хотя на международном уровне сложился широкий консенсус относительно необходимости недопущения инвестиционного протекционизма, признанное международное определение того, что представляет собой такой протекционизм, отсутствует. Для уточнения значений этого термина потребуется провести различия между оправданными и неоправданными основаниями для ограничения иностранных инвестиций. Мотивов для ограничения иностранных инвестиций множество, и они включают в себя, например, обеспокоенность по поводу суверенитета или национальной безопасности, стратегические соображения, причины социально-культурного характера, пруденциальную политику в финансовых отраслях, политику в области конкуренции, защиту молодых отраслей и политику взаимности. В каждом случае страны могут иметь совершенно разные представления о том, являются ли такие основания законными и при каких условиях.

34. В отсутствие общего понимания того, что представляет собой "инвестиционный протекционизм", ЮНКТАД и ОЭСР по просьбе "двадцатки" на регулярной основе осуществляют мониторинг мер политики в этой области. ЮНКТАД регулярно приводит информацию о последних изменениях в инвестиционной политике на международном уровне в своих докладах серии *Investment Policy Monitor*. Хотя случаи инвестиционного протекционизма до сих пор в основном отсутствуют, в условиях вновь усилившихся экономических кризисов в ряде регионов мира этот риск далеко не исчез. В более долгосроч-

ной перспективе задача по-прежнему заключается в установлении широко признанных международных критериев для оценки того, являются ли оправданными ограничения в отношении инвестиций.

Вопросы:

- a) Как вы оцениваете вероятность усиления инвестиционного протекционизма в будущем?
- b) Помимо вышеупомянутых существующих систем мониторинга, видите ли вы какие-либо иные возможные решения проблемы инвестиционного протекционизма?

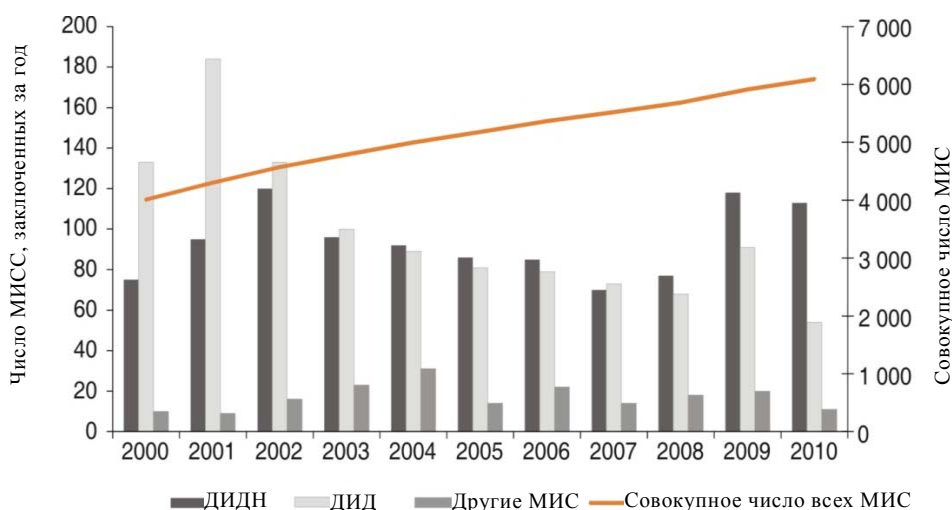
D. Будущее международных инвестиционных соглашений

1. Режим МИС и нынешние вызовы

35. В условиях существования более чем 6 100 договоров совокупность МИС стала чрезвычайно фрагментированной и сложной и представляет собой раздробленную, многослойную и многогранную сеть договоров.

Диаграмма 2

Тенденции в заключении двусторонних инвестиционных договоров, договоров об избежании двойного налогообложения и "других МИС", 2000–2010 годы



Источник: UNCTAD. *World Investment Report 2011*.

36. По мере продолжения роста совокупности МИС (а правительства еженедельно заключают более трех МИС) происходит также определенная консолидация на региональном уровне. Несмотря на неуклонный рост, сегодняшний режим МИС обеспечивает всеобъемлющую межсекторальную защиту на этапе после ввоза инвестиций только в случае двух третей глобального объема ПИИ и охватывает лишь одну пятую часть двусторонних инвестиционных взаимоотношений. Хотя часть объема ПИИ охватывается режимом защиты, предлагаемым двумя или более МИС, для полного охвата потребовалось бы заключить еще 14 100 двусторонних инвестиционных договоров.

37. Сегодня, когда глобальная экономика сталкивается с целым рядом проблем, так или иначе связанных с инвестициями, использование МИС в интере-

сах эффективного поощрения устойчивых инвестиций имеет особенно важное значение. Во-первых, как уже отмечалось, потоки ПИИ остаются на уровнях, которые приблизительно на 25% ниже их средних докризисных показателей и почти на 50% ниже пика 2007 года. Вторым фактором является меняющаяся география международных инвестиционных потоков, когда развивающиеся страны и страны с формирующейся рыночной экономикой все активнее становятся экспортерами капитала. В 2010 году вывоз ПИИ из развивающихся стран и стран с переходной экономикой существенно увеличился; теперь на них приходится 29% глобального вывоза инвестиций. Третьим фактором является усиливающийся риск инвестиционного протекционизма с учетом того, что доля мер по ограничению инвестиций, принимаемых правительствами ежегодно, в 2011 году достигла наивысшего показателя с 1992 года.

38. Все это происходит в тот момент, когда мир стремится преодолеть продовольственный, финансовый кризис и кризис, связанный с изменением климата, и когда разрыв в уровнях развития увеличивается, причем в наибольшей степени этим оказались затронуты наименее развитые страны, а также бедные и маргинализированные слои внутри обществ. Эти вызовы, связанные с инвестициями, в сочетании с сегодняшней более широкой полемикой по поводу глобального управления экономикой выдвигают на первый план вопрос о том, является ли режим МИС – в его нынешней форме – достаточно подготовленным, чтобы сыграть свою роль надежной опоры глобального управления экономикой, успешного поощрения ответственного инвестирования и эффективного решения задач развития.

Вопросы:

- a) Каковы возможности и вызовы, обусловленные меняющимся ландшафтом в инвестиционной сфере?
- b) Какой вклад может внести режим МИС в решение нынешних проблем, связанных с инвестициями?
- c) Какие уроки извлечены из нынешнего состояния и эволюции режима МИС в последнее время?
- d) Какое влияние это оказывает на возможную будущую эволюцию этого режима?

2. Что должно определять будущую эволюцию режима МИС?

39. Для содействия более эффективному выполнению режимом МИС своей функции необходимо дать ответы на целый ряд вопросов, включая следующие.

40. Во-первых, как режим МИС мог бы более эффективно поощрять инвестиции в интересах развития? В числе прочего те, кто отвечает за разработку политики в сфере МИС, занимаются изучением следующих возможных решений: а) постановки в качестве одной из ключевых целей МИС работы по эффективному поощрению ответственного инвестирования и соответствующего генерирования выгод для процесса устойчивого развития; б) "оснащения" МИС эффективными механизмами поощрения инвестиций (вместо косвенного поощрения в рамках защиты); и с) разработки МИС таким образом, чтобы они вписывались в общие промышленные стратегии и другие стратегии развития стран и подкрепляли эти стратегии.

41. Во-вторых, как в рамках режима МИС можно было бы установить должный баланс между правами и обязательствами принимающих стран и инвесторов и – в определенной мере – стран базирования? В целях выхода за пределы

установления исключительно прав инвесторов те, кто занимается разработкой политики в сфере МИС, изучают возможные решения, включая: а) признание роли инициатив и стандартов корпоративной социальной ответственности (КСО) в МИС; б) закрепление в МИС ключевых принципов регулирования поведения международных инвесторов (например, через экологические и социальные показатели); и с) способы должного урегулирования в МИС вопросов, связанных с корпоративным управлением.

42. В-третьих, каким образом режим МИС может обеспечить пространство для маневра в политике в интересах развития? Для эффективного сохранения права принимающих стран на регулирование инвестиций в интересах достижения законных целей политики разработчики политики в сфере МИС прорабатывают ряд возможных решений, включая: а) использование механизмов, эффективно сохраняющих пространство для маневра в политике (например, исключения, изъятия, оговорки, квалификационные требования); б) обеспечение сохранения пространства для маневра в политике для достижения широкого спектра соответствующих целей политики (пример, включение национальной политики экономического развития, а также таких направлений неэкономической политики, как политика, направленная на охрану окружающей среды, защиту здоровья человека или достижение социальных целей); и с) обеспечение согласованности между МИС и другими областями международного права и политики при d) установлении эффективной системы сдержек и противовесов во избежание инвестиционного протекционизма.

43. В целях более эффективного использования потенциала МИС в области развития те, кто занимается разработкой политикой, изучают возможные решения для обеспечения сочетания а) вышеописанных элементов для создания гарантий ответственного характера инвестиций и сильного и функционального измерения развития в МИС с б) общими элементами для привлечения инвестиций (например, поощрение, либерализация и защита таких инвестиций). Этот подход требует выявления возможных ключевых элементов МИС на основе прошлой практики в этой сфере. Согласно информации, содержащейся в существующей базе данных ЮНКТАД, и результатам проводимых исследований многие МИС включают в себя, в частности, следующие принципы: недопустимость дискриминации (например, национальный режим и/или режим наиболее благоприятствуемой нации), защита в случае экспроприации, права на перевод капитала, наличие механизмов урегулирования споров и прозрачность.

Вопросы:

- a) Что можно сделать, чтобы лучше "вооружить" режим МИС для выполнения его функции поощрения инвестиций в интересах развития?
- b) Что можно сделать для обеспечения более эффективного решения задачи отражения в МИС измерения развития?
- c) Каким образом МИС могут содействовать обеспечению надлежащего вклада корпораций в процесс развития?
- d) Как МИС могут обеспечить должное пространство для маневра в политике без риска открыть двери для инвестиционного протекционизма?
- e) Что можно сделать для обеспечения согласованности между МИС и другими отраслями международного права?

- f) Каковы ключевые элементы рамочных основ инвестиционной политики для устойчивого развития?
- g) Как можно отконфигурировать такие элементы, с тем чтобы они служили как можно оптимальными ориентирами для разработки политики в области международных инвестиций?

3. Задачи на будущее

44. Сегодняшние глобальные вызовы (например, изменение климата, финансовые и продовольственные кризисы) и меняющийся ландшафт международных инвестиционных потоков требуют применения более скоординированного и регулируемого подхода к международным инвестиционным вопросам для обеспечения того, чтобы режим МИС эффективно содействовал устойчивому развитию и согласовывался с другими направлениями экономической и неэкономической политики.

45. Сегодняшняя раздробленная система двусторонних и региональных инвестиционных взаимоотношений наряду с особым положением большинства развивающихся стран (которые действуют в основном в индивидуальном порядке и имеют мало шансов на обеспечение последовательности и согласованности в их инвестиционной политике), а также отсутствие многостороннего инвестиционного режима порождают в этом контексте дополнительные вызовы.

46. Задача содействия широкому пониманию ключевых вопросов, которые необходимо решить для того, чтобы политика в области международных инвестиций осуществлялась более эффективно и в большей мере способствовала устойчивому росту и развитию, обретает все более весомое значение. В этом отношении международный обмен опытом и передовой практикой по ключевым вопросам, а также формирование консенсуса в целях более оптимального использования потенциала МИС и соответствующих потоков ПИИ для обеспечения устойчивого развития могут открыть широкие возможности. Важными факторами в плане приемлемости любых таких усилий и достижения прогресса на этом поприще являются вопросы, касающиеся универсальности (с точки зрения эффективного участия всех стран, в том числе наименее развитых), всеохватывающего характера (с точки зрения вовлечения соответствующих заинтересованных сторон, помимо переговорщиков по МИС), прозрачности и должной процедуры.

Вопросы:

- a) Как режим МИС может способствовать решению принципиально новых глобальных проблем?
- b) Как можно лучше увязать режим МИС с международными усилиями по решению глобальных проблем (например, стабильность финансовой системы)?
- c) Какие конкретные шаги могут быть предприняты (и кем) для перехода к более устойчивому режиму МИС?
- d) Как формирование консенсуса на многосторонней основе может способствовать этому?

II. Выводы

47. Приведенный выше обзор показал, насколько сложными, диверсифицированными и взаимосвязанными стали задачи политики в области иностранных инвестиций как на национальном, так и на международном уровнях. Инвестиционная политика уже более не может проводиться главным образом в изоляции; вместо этого она должна осуществляться в тесном сотрудничестве с теми, кто занимается разработкой политики в смежных областях. Для этого требуется экспертный опыт в многочисленных областях политики, знание конкретных отраслей и глубокое понимание политики в области международных инвестиций. Весь этот комплекс проблем диктует необходимость формирования интегрированной основы политики в сфере инвестиций в целях развития для оказания содействия разработчикам политики, особенно в развивающихся странах, в выявлении и более глубоком понимании различных стоящих на повестке дня вопросов политики, а также имеющихся инструментов политики, с тем чтобы у них был прочный фундамент для разработки их инвестиционной политики. Хотя сформировать единые, подходящие для всех рамочные основы в инвестиционной сфере невозможно (с учетом того, что рамочные основы, демонстрирующие свою эффективность в одной стране в конкретном контексте, могут быть неэффективными при иных условиях), можно предложить некоторые рецепты, прокомментировав, что срабатывает и при каких условиях, опираясь на передовую практику, и высветив, где сохраняются серьезные проблемы/забоченности и какие новые решения надо было бы предложить. Следует надеяться, что настоящая проблемная записка и дискуссии в ходе рассчитанного на несколько лет совещания экспертов помогут продвинуться в работе на этом направлении.
