

DOI: 10.31857/S086904990015419-2

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА
THE WORLD ECONOMY

Оригинальная статья / Original Article

Инвестиционное регулирование в Соглашении США–Мексика–Канада

© М.К. ПЕРОВА

Перова Маргарита Константиновна, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской Академии наук (Москва, Россия), mperova@yandex.ru

Исследование посвящено инвестиционному регулированию в Соглашении США–Мексика–Канада, которое заменило Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли. Автор анализирует специфику подхода администрации США к разработке соглашения, а также основные нормы инвестиционного регулирования, зафиксированные в этом документе. Важная роль в данном подходе отведена показателю торгового дефицита США, с изменением которого связывается успех или неудача соглашения. Однако такой подход едва ли можно считать продуктивным. По мнению ведущих специалистов США, несбалансированность торговли определяется макроэкономическими факторами и ключевую роль в данном случае играет соотношение между сбережениями и инвестициями в конкретной стране. На общем фоне изменений следует выделить сужение сферы урегулирования споров в рамках инвестор–государство: без обращения к арбитражу, который компаниям предоставляется за рубежом, фирмы будут более склонны инвестировать в США. Однако не удается избежать и негативного влияния на инвесторов США, фактически лишая их защиты международного арбитража. Ориентируясь на расширение возможностей в обслуживании клиентов и повышение эффективности, а также учитывая влияние технологических инноваций, соглашение вводит новые элементы в регулирование инвестиций в сфере финансовых услуг. Важнейшими в данном случае являются положения, где зафиксирован запрет на требования локализации данных, защита данных и конфиденциальность личного обмена информацией, использование и размещение вычислительных мощностей финансовыми учреждениями.

Ключевые слова: Соглашение США–Мексика–Канада, администрация США, торговый дефицит, инвестиционное регулирование, механизм урегулирования споров.

Для цитирования: Перова М.К. (2021) Инвестиционное регулирование в Соглашении США–Мексика–Канада // Общественные науки и современность. № 3. С. 46–58. DOI: 10.31857/S086904990015419-2

Investment Regulations in the United States–Mexico–Canada Agreement

© M. PEROVA

Margarita K. Perova, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Science (Moscow, Russia), mkperova@yandex.ru

Abstract. This article focuses on the special feature of investment regulations contained in the United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA). This agreement aims to replace and modernize the North American Free Trade Agreement (NAFTA). The author analyzes U.S. administration’s approach to the development of this agreement, as well as the new elements in USMCAs’ investment regulations. US administration’s approach is based on the US trade deficit indicator, which is used to measure the agreements’ success or failure. This approach might be counterproductive. Trade imbalances are determined by underlying macroeconomic fundamentals. Mostly, the relationship between saving and investment within each country plays a big part. The biggest change from NAFTA is the curtailment of investor-state dispute settlement (ISDS). The US administration argued that without the recourse to ISDS provided to companies overseas, companies would be more inclined to invest in the United States. Thus US investors loose robust international law protection. This agreement introduces new elements in the regulation of investments in the financial services sector, while focusing on expanding customer service capabilities and efficiency gains, taking into account the impact of technological innovations. The most important provisions are the prohibition of local data storage requirements, data protection and confidentiality of personal information exchange, the use and location of computing facilities by financial institutions.

Keywords: the United States – Mexico – Canada Agreement, US Administration’s approach, trade deficit, investment regulations, investor-state dispute settlement

Citation: Perova M. (2021) Investment regulations in the United States–Mexico–Canada Agreement. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 3, pp. 46–58. DOI: 10.31857/S086904990015419-2 (In Russ.)

1 июля 2020 г. вступило в силу Соглашение США–Мексика–Канада (USMCA, the United States – Mexico – Canada Agreement), которое заменило Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли (NAFTA, the North America Free Trade Agreement). Объединив представителей развитых (США, Канада) и развивающихся (Мексика) стран, стимулировав интеграцию, NAFTA внесло заметный вклад в расширение экономических взаимосвязей в регионе.

Анализируя результаты соглашения за 20 лет, Карла Хиллс (*Carla Hills*), которая занимала должность представителя США на торговых переговорах в период его подготовки, обращает внимание на создание регионального рынка объемом в 19 трлн долл. и 470 млн потребителей, а также более чем 4-кратный рост торговых потоков внутри региона. Рабочие места почти 6 млн американцев стали зависеть от торговли с Мексикой и еще 8 млн – от торговли с Канадой [*Hills 2014, 122–123*].

Вместе с тем реализация NAFTA переросла рамки исходного формата соглашения. Компании стран-членов не только повысили продажи, но и значительно увеличили масштабы совместного производства, расширилась также география зарубежных рынков. Мексика и Канада стали членами нового Всеобъемлющего и прогрессивного соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (CPTPP, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership). К новому соглашению подталкивали и современные реалии бизнеса, в фокусе которого уже были не только торговля и инвестиции, но и сопряженные с ними области.

В рамках данного исследования предполагается выделить специфику подхода к разработке USMCA, а также проанализировать основные нормы инвестиционного регулирования, зафиксированные в соглашении.

Специфика подхода к разработке USMCA

Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли во многом сформировалось под влиянием неолиберальных политических рецептов 1990-х гг. Данное направление отдавало предпочтение рыночным силам, а также устраниению барьеров на пути торговых и инвестиционных потоков. Тесная взаимосвязь торговли и инвестиций, ее особая природа в современных условиях глобализирующейся мировой экономики определили комплексный подход к регулированию торговли и инвестиций в NAFTA. Целевое назначение подобной интеграции мер – извлечение выгоды из крупных рынков, формирующихся под влиянием либерализации торговли, которая стимулирует и либерализацию иностранных инвестиций.

NAFTA взяла за основу американоцентричную модель инвестиционных взаимосвязей и вполне успешно ее реализовывала, что подтверждает устойчивый рост инвестиционных потоков в рамках региона. Так, в течение 1997–2019 гг. прямые иностранные инвестиции (ПИИ) США в Канаде увеличились с 96,6 до 402,3 млрд долл., а канадские в США – с 78,6 до 580,8 млрд долл. В этот же период возросли и американские ПИИ в Мексике с 24,1 до 100,9 млрд долл. Расширились и вложения мексиканских инвесторов в США с 4,1 до 42,9 млрд долл. [Congressional Research Service 2020, 10].

Благоприятная среда для торгово-инвестиционных взаимосвязей стимулировала динамичное развитие региональных производственных систем, которые во многом и определили специфику роли ПИИ в экономической интеграции североамериканского региона.

Одновременно во взаимосвязях появились и проблемы. Так, если в 1994 г. торговый баланс США с Мексикой сводился с профицитом в 1,3 млрд долл., то в 2016 гг. уже дефицит достиг 64 млрд долл. [USTR Releases NAFTA Negotiating Objectives 2017]. На товары из Мексики и Канады приходилось около 75% внутреннего содержания импорта США [Congressional Research Service 2017, 17]. К началу переговоров по модернизации NAFTA средний размер пошлин США на импорт из Мексики составляли 2,07%, в то время как американские предприятия сталкивались со средними тарифами в 10%. Ситуацию усугубляли также вводимые этой страной нетарифные и инвестиционные барьеры [Congressional Research Service 2020, 1].

Недовольство соглашением выражала и мексиканская сторона, которая обратила внимание на ухудшение состояния окружающей среды, выталкивание мексиканских фермеров из бизнеса, чрезмерную эксплуатацию занятых в так называемых макиладорас – экспортно-производственных зонах с льготным режимом предпринимательства [Amadeo 2021]. Претензии Канады в основном были связаны с регулированием в сфере защиты окружающей среды, а также судебными решениями.

С приходом к власти администрации президента США Дональда Трампа (*Donald Trump*) переговоры по принятию нового соглашения USMCA активизировались. Д. Трамп фактически сделал снижение торгового дефицита приоритетным направлением работы в сфере международных торговых соглашений. Сам показатель рассматривался в данном случае как критерий успеха или неудачи соглашения. Согласно оценкам дефицита, NAFTA было определено как «катастрофа» и «худшее соглашение, когда-либо заключенное» [Jagannathan 2017].

В показателе торгового дефицита администрация увидела также один из основных факторов, негативно влияющих на создание рабочих мест и уровень заработной платы [Boehm 2019].

Увязав сокращение дефицита с обновлением NAFTA, представитель США на торговых переговорах Роберт Лайтхайзер (*Robert Lighthizer*) зафиксировал эту взаимосвязь как конкретную цель переговоров. «Через пересмотр условий NAFTA администрация Трампа будет стремиться к гораздо лучшему соглашению, которое сократит торговый дефицит США и будет справедливым для всех американцев, улучшив доступ на рынки Канады и Мексики для американской промышленности, сельского хозяйства и услуг», – заявил он [USTR Releases NAFTA Negotiating Objectives 2017].

Данный подход не нашел понимания в среде специалистов и стал предметом острых дискуссий в научной литературе. Ведущие американские экономисты поставили под сомнение роль торговых соглашений в образовании дефицита и подвергли критике ряд аспектов этого подхода. Так, авторитетный американский специалист Мартин Фельдстейн (*Martin Feldstein*) видел реальную причину в том, что американцы тратят больше, чем производят. Общий дефицит торгового баланса является результатом решений о сбережениях и инвестициях. В случае сокращения дефицита торгового баланса из-за роста потребления и падения инвестиций более низкий уровень инвестиций приведет к снижению темпов роста, что еще больше снизит долгосрочный уровень реального дохода. Однако если дефицит торгового баланса падает из-за экономии домохозяйств, а дефицит государственного бюджета сокращается, можно иметь более высокий уровень инвестиций и, следовательно, более высокие доходы в долгосрочной перспективе. Таким образом, изменения в норме сбережений могут стать ключом к торговому балансу, а также к долгосрочному уровню реальных доходов [*Feldstein 2017*].

Один из ведущих специалистов США в области международных экономических отношений С. Фред Бергстен (*C. Fred Bergsten*) из Института международной экономики Петерсона (*the Peterson Institute for International Economics*) критикует выбранный подход за использование торговой, а не макроэкономической политики в целях сокращения дефицита. Он также уточняет, что торговые соглашения ориентированы на повышение уровня торговли, а не на изменение торговых балансов. Как подчеркивает специалист, «агрегированный международный баланс страны определяется фундаментальными факторами его собственной экономики и их взаимодействием с остальным миром.... любое сокращение дефицита США с Мексикой, которое не базируется на изменении этих факторов, вскоре будет заменено увеличением дефицита с другими странами» [*Bergsten C. Fred 2017*].

Бергстен также считает, что в качестве конструктивной альтернативы можно было попытаться использовать пересмотр NAFTA для укрепления мексиканской экономики, что привело бы к увеличению импорта этой страны из США. Темпы роста экономики действуют в данном случае как фактор расширения импорта, поэтому более динамичная Мексика будет лучшим вариантом достижения цели администрации США.

Наряду с ростом государственных расходов Гари Хафбауэр (*Gary Clyde Hufbauer*) и ЧжияоLu (*Zhiyao Lu*) выделяют и такой влияющий на величину торгового дефицита фактор, как обменный курс доллара. Более сильный доллар делает иностранные товары дешевле для американских потребителей, а экспорт – дороже для иностранных покупателей. Весомое влияние оказывает динамичный рост экономики США, который увеличивает доходы потребителей, позволяя им покупать больше товаров из-за рубежа.

Г. Хафбауэр и Чжияо Lu предостерегают от смешения двусторонних дефицитов, отражающих условия торговых взаимосвязей с конкретными странами, с общим дефицитом, который зависит от фундаментальных факторов, фиксирующих ключевые показатели состояния экономики [*Hufbauer G. C., Lu Z. 2016*].

Стремление Трампа снизить торговый дефицит путем разрыва международных соглашений и ввода огромных тарифов на импорт из Китая (45%) и Мексики (35%) раскритиковали Бенн Стайл (*Benn Steil*) и Эмма Смит (*Emma Smith*) из Совета по внешней политике (*Council on Foreign Relations*). При снижении дефицита торгового баланса с 500 млрд долл. до 0, по словам старших экономических советников президента, в течение следующего десятилетия в казну поступит 1,74 трлн долл. новых налоговых поступлений, а Трамп использует эту огромную неожиданную прибыль для финансирования 2/3 предлагаемых сокращений налогов.

Торговый дефицит просто исчезает, а налоговые поступления растут, потому что вы блокируете импорт. Когда торговый дефицит сокращается, вместе с ним сокращается и приток капитала из-за рубежа. Поскольку иностранный капитал заполняет разрыв между сбережениями и инвестициями внутри страны, сбережения должны расти или инвестиции должны падать. Таков основной принцип учета национального дохода.

Однако если сбережения и инвестиции не сдвинутся с места после падения импорта, как происходит в анализе Трампа, экспорт должен упасть на эквивалентную сумму. Механизм прост: снижение спроса на неамериканскую валюту, вызванное сокращением импорта, толкает вверх стоимость доллара, что делает американский экспорт более дорогоим, а импорт – более дешевым. Поэтому импорт растет, а экспорт падает. Дефицит торгового баланса остается прежним [*Steil B., Smith E. 2016*].

Таким образом, в наиболее общем виде рекомендации экономистов сводились к нецелесообразности использовать положения торговых соглашений в качестве инструмента сокращения дефицита. Доводы специалистов не были услышаны, и в логику торговой политики встраивается механизм перенаправления торговли и инвестиций из Канады и Мексики в США через производственно-сбытовые цепочки. Руководствуясь поставленной целью, разработчики соглашения обращаются к нормам, напрямую регулирующим инвестиционную деятельность.

Объектом особого внимания становятся положения о защите инвестиций. Однако в варианте NAFTA защита не получает одобрения как несовместимая с политикой действующей администрации. Между тем в международной практике инвестиционная глава NAFTA (глава 11) традиционно считалась золотым стандартом. Соглашение обеспечивало разрешение споров через международный арбитраж для американских инвесторов в Мексике и Канаде. Инвесторы были защищены от экспроприации без компенсации, дискриминации и произвольного обращения. Эти основные международные гарантии каждый инвестор рассчитывал получить от правительства принимающей страны.

Однако официальные лица посчитали, что положения о механизме разрешения споров нарушают суверенитет США и могут побудить американские предприятия перенести объекты в страны с более низкой заработной платой. Неодобрительно они оценивали и перспективы возвращения таких инвесторов. «NAFTA лишило наши штаты производства и рабочих мест ... Мы сохраним наши рабочие места и создадим новые. Будут последствия для компаний, которые покинут Соединенные Штаты только для того, чтобы использовать их в дальнейшем» [*Beckwith 2016*].

Таким образом, вполне отчетливо просматривается направленность инвестиционного регулирования USMCA на ограничение возможностей обращения к механизму разрешения споров, который американским компаниям предоставляется за рубежом и как следствие этого – возвращение в США. Особенности заявленного подхода в USMCA раскрывают и соответствующие нормы инвестиционного регулирования.

Основные нормы инвестиционного регулирования в USMCA

В соответствии с действующим законом (The 2015 Trade Promotion Authority, TPA) администрация Президента США подготовила резюме конкретных целей переговоров по будущему соглашению¹. В сфере инвестиций предполагалось:

- установить правила, которые уменьшают или устраняют барьеры для американских инвестиций во всех секторах стран NAFTA;
- обеспечить американским инвесторам в странах NAFTA права в соответствии с американскими принципами и практикой, гарантируя при этом, что инвесторам стран NAFTA в США не будет предоставлено больше прав, чем внутренним инвесторам [Agreement Text, 9].

Руководствуясь этими целями, USMCA пересматривает ряд положений соглашения и дополняет их новыми.

Важную роль в определении сферы применения договора традиционно играет толкование ключевых терминов. В USMCA под определение инвестиции подпадает широкий спектр активов, материальных и нематериальных, которыми инвестор владеет или контролирует, прямо или косвенно. Отдельное внимание удалено таким характеристикам, как долгосрочные вложения (капитала или других ресурсов), ожидание выгоды или прибыли, принятие риска. К составляющим инвестиций соглашение относит предприятие, ценные бумаги, связанные с его деятельностью, затраты по контрактам «под ключ», строительным и управлением, а также лицензии, разрешения, права интеллектуальной собственности и т.д. (9, ст. 14.1).

В USMCA зафиксирована и трактовка прямых иностранных инвестиций. Влияние и контроль здесь соизмеряются с владением как минимум 10% голосов предприятия в течение не менее 12 месяцев.

Инвестором может быть как физическое лицо–гражданин страны, участвующей в договоре, так и компания, осуществляющая инвестиции на территории другой стороны, что подразумевает направление ресурсов, капитала для будущего бизнеса, а также обращение за разрешением или лицензией (ст. 14). Вводится также термин инвестор страны, не участвующей в договоре, что говорит об определенной защите такого инвестора.

Под исключение USMCA подпадает инвестор, представляющий нерыночную экономику (ст. 1, приложение/прил. 14-D). Аналитики, как правило, проецируют данную ситуацию на вложения, принадлежащие или контролируемые Китаем в США и Мексике. Аналогичная мера действует применительно к инвестору, не владеющему «существенным объемом предпринимательской деятельности на территории стороны соглашения», и направлена она против использования подставными компаниями доступа к защите инвестиций (ст. 14.4).

USMCA сохраняет такие основополагающие нормы защиты инвестиций, как предоставление национального режима (НР) и режима наибольшего благоприятствования (РНБ), но вводит уточнение, которое ограничивает эти обязательства. Будет ли режим предоставляться, зависит от совокупности обстоятельств – в том числе и от того, проводят ли рассматриваемый режим различие между инвесторами или инвестициями, на основе законных целей благосостояния общества (ст. 14.5.4). В соответствии с договором, аннулируется защита инвестиций в стадии допуска, до создания предприятия (ст. 14.2.3, прил. 14.D.3.1 (а)). Сужению также подверглась сфера защиты по линии минимального

¹ На основе положений U.S. Model BIT формируются инвестиционные цели переговоров, которые устанавливает Конгресс США в Законе, предоставляющем особые полномочия президенту по содействию торговли (Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015/TPA-2015). Администрация Президента должна следовать обозначенным в законе целям, если рассчитывает на принятие соглашения в рамках ускоренной процедуры.

стандарта режима, предписываемого обычным международным правом, в основе которого «справедливый и равноправный подход, полная защита и безопасность» (ст. 14.6).

Между тем USMCA разъясняет, что действие стороны, которое может быть несогласимо с ожиданиями инвестора, само по себе не становится нарушением, даже если за этим следует потеря или ущерб инвестициям (ст. 14.6.4). Таким образом, большинство инвесторов больше не смогут предъявлять иски за нарушение минимального стандарта режима, который традиционно был их самой широкой защитой.

Ослабление инвестиционной защиты дополняет и ограничение обстоятельств, в которых она может быть востребована. Крайне важным в данной связи является определение прямой и косвенной экспроприации. В первом случае подразумевается формальная передача прав собственности, а также прямой захват; во втором – действия одной из сторон адекватны экспроприации, но без формальной передачи прав собственности или прямого захвата. Установлены четкие и ясные правила экспроприации инвестиций: в интересах общества, на недискриминационной основе, в законном порядке, с выплатой адекватной компенсации (по рыночному курсу) без отсрочек. Гарантировано и право свободного перевода средств (ст. 14.8, 14.9). Недискриминационные действия стороны в сфере регулирования, разработанные и применяемые для защиты законных целей общественно-го благосостояния, таких как здоровье, безопасность и окружающая среда, не являются косвенной экспроприацией, за редким исключением (прил. 14-B.3 (b)).

Ограничения затронули и сферу будущих арбитражных исков инвесторов. Нарушение минимального стандарта режима (ст. 14.6), а также косвенная экспроприация (ст. 14., прил. 14-D) были исключены из арбитражного разбирательства. Однако именно эти иски доминировали при обращении в арбитраж NAFTA и их исключение, безусловно, снизит значимость защиты USMCA для инвесторов.

Арбитраж между инвестором и государством теперь возможен только в случаях нарушений НР и РНБ, но уже после осуществления вложений, а также в связи с прямой экспроприацией (прил. 14.D.3.1). Подавая иск в арбитраж, инвестор может рассчитывать только на взыскание того ущерба, который установлен на основе «достаточных доказательств» (ст. 14.D.13.1.2).

Заметно усложнился и сам механизм разрешения споров. Не подписав Annexes 14-D, -E, Канада фактически устранилась от участия в урегулировании споров между инвестором и государством. Данное решение руководство страны приняло под давлением гражданского общества, которое в качестве аргументов использовало негативные результаты спортивного канадских ограничительных мер против инвесторов США. Канада обращалась в суд 41 раз в соответствии с главой 11 NAFTA, опередив Мексику и США по данному показателю. Эта страна выплатила более 219 млн долл. в качестве возмещения ущерба и потратила 95 млн долл. на безвозвратные судебные издержки [Baldwin, Doria, Franco 2018].

В сложившихся условиях инвесторы Мексики и США лишаются возможностей обращаться в арбитраж с претензиями к Канаде, а Канада не может предъявлять иски инвесторам США или Мексики. Однако инвесторы все еще могут использовать Главу 11 NAFTA для «унаследованных претензий» при условии, что они начинают арбитражное разбирательство против принимающего государства в течение 3 лет после прекращения действия этого договора (прил. 14-C,1,3,4). Канадским инвесторам в США и американским инвесторам в Канаде придется полагаться на национальные суды принимающей стороны для устранения любых предполагаемых нарушений главы 14 или же обращаться к механизму разрешения споров в рамках государство-государство (глава 31).

В свою очередь, канадские инвесторы в Мексике и мексиканские в Канаде могут начать арбитражные разбирательства против государства по линии Всеобъемлющего и прогрессивного соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (CPTPP), где оба государства – участвующие стороны.

В сфере прямого арбитража USMCA остаются только американо-мексиканские претензии. До начала арбитражного разбирательства между инвестором и государством необходимо подать иск в национальные суды (ст. 5, прил. 14-D). Дело может быть передано в арбитраж только в том случае, если прошло 30 месяцев после начала внутреннего судебного разбирательства или после того, как окончательное решение было вынесено в национальном суде последней инстанции – например, в Верховном суде США. Обращение в национальные суды не требуется там, где оно было бы «очевидно бесполезным или явно неэффективным».

Еще одним важным дополнением является 4-летний срок исковой давности по инвестиционным претензиям. Инвесторам, возможно, придется быстро подавать свой иск в суд, чтобы убедиться, что у них есть время подать арбитражный иск после 30-месячного периода судебного разбирательства. Эти правила существенно задерживают любой доступ к международным средствам правовой защиты.

Вместе с тем соглашение проводит различия между истцами, которые осуществляют обычные инвестиции и теми, кто заключает с государством контракты в секторах добычи нефти и природного газа, инфраструктуры, энергетики, транспорта и телекоммуникаций.

Ключевая защита в форме «государственных контрактов» означает, что в этом случае не применяется ни одно из общих ограничений в рамках урегулирования споров инвестор-государство.

На общем фоне меняющихся правовых норм представители юридического сообщества выделяют ряд новых элементов. В частности, Рейчел Д. Кент, Даниэль Моррис, Стефани Форрест (*Rachael D. Kent, Danielle Morris, Stephanie Forrest*) обращают внимание на процедурные изменения в сравнении с NAFTA. Например, если спорящие стороны не могут договориться о месте арбитражного разбирательства, суд может выбрать место арбитражного разбирательства в любом государстве-участнике Нью-Йоркской конвенции (прил. 14-D, ст. 7.1). Прежнее соглашение, напротив, ограничивало трибунал местом арбитража в пределах государств соглашения [*Kent, Morris, Forrest 2018*].

К особенностям USMCA относится и предоставление спорящим сторонам права рассмотреть и прокомментировать проект арбитражного решения до его вынесения (прил. 14-D, статья 7.12). В дополнении к положениям о прозрачности, которое обеспечивает публикацию связанных с арбитражем документов и доступ к слушаниям (прил. 14-D, ст. 8), USMCA также налагает определенные этические обязательства на арбитров (прил. 14-D, ст. 6.5). В частности, арбитры должны соблюдать руководящие принципы международной Ассоциации адвокатов в сфере конфликта интересов в международном арбитраже и воздерживаться от получения инструкций со стороны какой-либо организации или правительства в отношении спора.

На основе ПИИ в условиях учреждения провайдером коммерческого присутствия осуществляется и значительная часть международных операций в сфере услуг. Соответственно, они также подпадают под нормы регулирования, зафиксированные в инвестиционной части соглашения, но при этом здесь действует особый режим (17 глава USMCA).

USMCA сохраняет подход на основе «негативного листа», в котором все услуги покрываются соглашением, если только они специально не исключены или же стороны не зарезервировали услугу для внутренних поставщиков на момент заключения соглашения. В частности, для Канады традиционно важны изъятия видов деятельности, связанных с национальной культурой. В таком подходе вполне отчетливо просматривается стремление этой страны противостоять растущему американскому влиянию (глава 32). Любой новый вид услуг, разработанный после вступления соглашения в силу, покрывается автоматически.

Согласно соглашению, сфера регулирования включает в себя все страховые и связанные с этим видом деятельности услуги, банковские услуги, сопутствующие и вспомогательные услуги финансового характера. Дополняют этот перечень «новые финансовые услуги».

Под это определение подпадает как рыночная инновация, так и услуги, которые ранее не были зафиксированы в конкретной стране USMCA (ст. 17.7).

Защиту инвестиций обеспечивает введение НР, а также РНБ. Однако предоставление «в подобных обстоятельствах» зависит от всех обстоятельств, применимых к местным поставщикам услуг, что позволяет странам USMCA проводить различие между инвесторами, инвестициями, финансовыми учреждениями и поставщиками финансовых услуг на основе законных целей общественного благосостояния (ст. 17.3; ст. 17.4).

Предоставление защиты сопровождается снятием ряда ограничений, влияющих на деятельность провайдеров финансовых услуг (ст. 17.5). Так, к важнейшим положениям главы об услугах можно отнести запрет на требование локализации данных при гарантировании регуляторам необходимого доступа к ним. Такие требования ведут к дополнительным издержкам, становятся сдерживающим фактором выхода на новые рынки, а также своего рода барьером для торговли. Открытые же потоки данных значительно расширяют возможности обслуживания клиентов, способствуют повышению эффективности и экономии затрат за счет эффекта масштаба.

В соответствии с USMCA, провайдерам финансовых услуг предоставляется одинаковый доступ к платежным и клиринговым системам, управляемым национальными государственными организациями, а также к официальным средствам финансирования и рефинансирования, доступным в обычном режиме бизнеса. Однако это исключает доступ к кредитору последней инстанции, обычно центральному банку, который предлагает кредиты испытывающим трудности финансовым учреждениям (ст. 17.15). Следует также отметить, что свободный перевод капитала в рамках USMCA никоим образом не мешает странам принимать внутренние меры, связанные, например, с отмыванием денег.

Определяя условия доступа на рынок, соглашение запрещает вводить ограничения на количество поставщиков финансовых услуг, общую стоимость операций с финансовыми услугами или активами, численность занятых, а также виды юридических лиц или совместных предприятий, которые занимаются предоставлением финансовых услуг (ст. 17.5).

Вместе с тем соглашение дает возможность принимать меры в области финансовых услуг, обоснованные пруденциальными соображениями. Данное положение подразумевает поддержку безопасности, надежности, целостности, финансовой ответственности отдельных финансовых институтов и поставщиков финансовых услуг, а также безопасность, финансовую и операционную целостность платежных и клиринговых систем (ст. 17.11). Такие меры должны быть обоснованы, ограничены во времени и о них следует проинформировать заранее. Обусловленность меры принимающей страны «пруденциальными соображениями» может быть оспорена в арбитражном суде.

К важнейшим обязательствам соглашения относится защита данных и конфиденциальность личного обмена информацией (ст. 17.8). В частности, информация в отношении финансовых операций отдельных клиентов не подлежит раскрытию. В соответствии с главой 32 USMCA, стороны могут принимать законы, которые касаются «защиты конфиденциальности в отношении обработки и распространения персональных данных и защиты конфиденциальности индивидуальных записей и счетов».

Также в соглашении есть ряд обязательств, направленных на предотвращение блокировок трансграничной передачи информации провайдером финансовых услуг. Данная информация, как правило, содержит бухгалтерскую отчетность и сведения о людских ресурсах. Страны USMCA не могут препятствовать финансовому учреждению или трансграничной финансовой службе передавать информацию (включая личную) в страну или из нее (в электронном или ином виде), если это необходимо для предпринимательской деятельности, которую осуществляет провайдер (ст. 17.17, 17.19).

Мощная волна инноваций в секторе финансовых услуг (FinTech), активизация цифровой финансовой трансграничной деятельности не только расширяют возможности выбора

для клиентов, но и ведут к формированию нового международного нормативного ландшафта. Так, USMCA вводит положения, которые касаются использования и размещения вычислительных мощностей финансовыми учреждениями (ст. 17.20). Если орган регулирования в стране USMCA имеет немедленный, прямой, полный и постоянный доступ к информации, которая хранится на вычислительных мощностях (компьютерные серверы и устройства хранения) финансового учреждения или трансграничного поставщика финансовых услуг, эти мощности не обязаны располагаться в стране пребывания данного ведомства (регулирующего органа) (ст. 17.18, 17.1, 17.20). Таким образом, за счет расположения компьютерных ресурсов USMCA облегчает взаимодействие участвующих сторон без барьеров входа.

Соглашение пытается установить большую прозрачность в регулировании новых финансовых услуг. Стороны должны разрешить финучреждениям других государств USMCA предоставлять новые финансовые услуги на своей территории, если это будет разрешено их собственным финансовым учреждением (ст. 17.7). Данная мера позволяет провайдерам инновационных услуг регистрироваться и развивать свой проект на территории любой из сторон соглашения.

Вместе с тем сохраняются и ограничения. Так, положения, касающиеся национального режима и доступа к рынкам, не применяются к государственным кредитам, гарантиям, страхованию, субсидиям или грантам, направляемым отечественным инвесторам или учреждениям. Кроме того, положения не распространяются на государственные закупки финансовых услуг. Подобный фаворитизм блокирует конкуренцию и инновации, одновременно приводя к более высоким издержкам для потребителей всех сторон (ст. 17.2).

Меры, принимаемые одной стороной в отношении финансовых учреждений другой стороны, должны быть разумными, объективными и беспристрастными.

USMCA включает обязательную систему урегулирования споров в рамках отношений государство–государство, которая специфична для финансовых услуг. Финансовые услуги больше не подлежат трехстороннему урегулированию споров между инвесторами и государствами, которое предусмотрено главой 14 (прил. 17-С).

Для любых споров, связанных с претензиями США к Канаде или наоборот, единственным вариантом урегулирования спора будет механизм урегулирования споров между государствами (ст. 17.21).

Инвестор может подавать в арбитраж только иски о предполагаемых нарушениях НР (ст. 17.3(1) и (2), РНБ (ст. 17.4.1(а)-(с) и экспроприации (ст. 14.8). USMCA налагает на американских и мексиканских инвесторов (или предприятия, когда от их имени предъявляется иск) обязательство проводить внутренние судебные разбирательства в судах принимающего государства до подачи иска в арбитраж (ст. 14.D.5.а.).

Глава USMCA Financial Services требует, чтобы арбитры трибунала «обладали знаниями или опытом в области права или практики финансовых услуг, таких как регулирование финансовых учреждений» (прил. 17-С. 3.а).

Заключение

Оценивая перспективы USMCA, старший вице-президент по международной политике Американской торговой палаты (*U.S. Chamber of Commerce*) Джон Мэрфи (*John Murphy*) отметил, что «одобрение соглашения посылает сигнал уверенности рынку... Инвестиционные решения, которые выглядели туманно, могут сейчас идти вперед без этой неопределенности» [From Farms to Silicon Valley 2019].

USMCA заметно продвинулось в разработке таких важных процедурных вопросов, как транспарентность арбитражного разбирательства, открытый доступ к слушаниям, запрет арбитрам выступать в качестве адвоката или назначенного стороной эксперта при рассмотрении споров.

Соглашение вводит особый режим для инвестиций в финансовый сектор, который обеспечивает открытые потоки данных между участвующими странами и включает положения, запрещающие дискриминационное отношение к трансграничной передаче данных и их принудительной локализации.

Учитывая, что Мексике важно привлекать иностранные инвестиции в углеводородный сектор, сохранение механизма разрешения споров может придать потенциальным инвесторам больше уверенности приложениях в долгосрочные проекты. Однако для относительно незащищенных секторов страны подобная уверенность едва ли возможна. В частности, по мнению Дункана Вуда (*Duncan Wood*), директора Мексиканского института в Центре Уилсона (*Mexico Institute at the Wilson Center*), вопрос заключается в том, повышают ли смягченные меры защиты профиль риска для конкретной инвестиции. «Это означает, что вы будете искать более высокую прибыль, чтобы компенсировать свои инвестиции ... Это заставит некоторых инвесторов дважды подумать, прежде чем вкладывать деньги» [Schaap 2018].

Однако и американские инвесторы справедливо обеспокоены потерей надежной защиты международного права, под которой они находились в течение многих лет. Администрация США фактически проигнорировала их ключевые интересы, избрав в качестве метода отвлечения торговли из Канады и Мексики в США перенаправление производственно-сбытовых цепочек через сужение сферы защиты инвесторов. Не была учтена и специфика развития отраслей. К тому же, отказ от защиты вполне может иметь и длинную цепочку таких последствий, как уступка внешних рынков, снижение экспорта, потеря рабочих мест.

Бизнес-сообщество США настороженно относится к созданному в рамках USMCA механизму разрешения инвестиционных споров. В частности, озабоченность по поводу инвестиционных положений USMCA выразила такая отраслевая торговая группа, как Американский Совет химической промышленности (*The American Chemistry Council*). Американский институт нефти (*American Petroleum Institute*) заявил, что данные положения защищают деловые интересы США, а ослабление или ликвидация «подорвет энергетическую безопасность США, защиту инвестиций и наше глобальное энергетическое лидерство» [Congressional Research Service 2020, 21].

Сомневаются в эффективности принятых мер и американские юристы. В частности, категорично высказываются Ян Лэрд и Мелисса Моррис (*Ian Laird and Melissa Morris*): «Резкое изменение политики США в отношении международного механизма разрешения споров в соглашении представляет собой ошибочный шаг, более широкие деловые и коммерческие последствия которого должны быть тщательно рассмотрены» [Laird, Morris 2019: 14].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 7/1/20 Text. (<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>).

Baldwin T., Doria C., Franco F. (2018) The New NAFTA – the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Brings Future Changes to ISDS. October 4. Global Arbitration News. (<https://globalarbitrationnews.com/the-new-nafta-20181004/>).

Beckwith R.T. (2016) Donald Trump's 'America First' Foreign Policy Speech. Time. April 27. (<https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech>).

Boehm E. (2019) Trump Trade Advisor Peter Navarro Says Trade Deficits Hurt Jobs and Growth. Here's Why He's Wrong. Reason. 5.30.2019 (<https://reason.com/2019/05/30/trump-trade-advisor-peter-navarro-says-trade-deficits-hurt-jobs-and-growth-heres-why-hes-wrong/>).

Brady-Lighthizer ISDS Exchange (2018) International Economic Law and Policy Blog. March 2. (<https://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2018/03;brady-lighthizer-isds-exchange.html>).

Congressional Research Service. The North American Free Trade Agreement (NAFTA) (2017). May 24. 38 P.

Congressional Research Service. The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) (2020). July 27. 44 P.

From Farms to Silicon Valley, U.S. Businesses Stand to Gain from USMCA. The Wall Street Journal, Dec. 10, 2019. (<https://www.wsj.com/articles/from-farms-to-silicon-valley-u-s-businesses-stand-to-gain-from-usmca-11576008127>).

Jagannathan M. (2017) Here are all the terrible things President Trump has said about NAFTA - before deciding to stick with it. New York Daily News. April 27. (<https://www.nydailynews.com/news/politics/terrible-president-trump-nafta-article-1.3107104>).

Laird I, Morris M. (2019). NAFTA Update a Step Backward for US Investors. Law 360' May 9, 2019. (<https://www.law360.com/articles/1157475/nafta-update-a-step-backward-for-us-investors>).

Schaap P. (2018) How the USMCA weakens protections for foreign direct investment. S&P Global Market Intelligence. Oct.18. (https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/trending/f94cmo_higdnp3k8jeasq2).

Hills C.A. (2014) NAFTA's Economic Upsides. The View from the United States // Foreign Affairs, Vol. 93, № 1. P. 122–127.

Feldstein M. (2017) Inconvenient Truths about the US Trade Deficit. April 25. Project Syndicate (<https://www.project-syndicate.org/commentary/america-trade-deficit-inconvenient-truth-by-martin-feldstein-2017-04>).

Bergsten C. F. (2017) 17-23 Trade Balances and the NAFTA Renegotiation. Peterson Institute for International Economics. June 2017 (<https://www.piie.com/system/files/documents/pb17-23.pdf>).

Hufbauer G. C., Lu Z. (2016) Macroeconomic Forces Underlying Trade Deficits. Peterson Institute for International Economics. March 31. (<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/macroeconomic-forces-underlying-trade-deficits>).

Steil B., Smith E. (2016) Column: Trump's trade policy is a recipe for recession, history says. October 14. (<https://www.pbs.org/newshour/economy/column-trumps-trade-policy-recipe-recession-history-says>).

Kent R., Morris D., Forrest S. (2018) NAFTA 2.0: Investment Protection and Dispute Settlement Under Chapter 14 of the United States-Mexico-Canada Agreement. WilmerHale. October 9 (<https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20181009-nafta-2-0-investment-protection-and-dispute-settlement-under-chapter-14-of-the-united-states-mexico-canada-agreement>).

USTR Releases NAFTA Negotiating Objectives. 07.17.2017. (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/july/ustr-releases-nafta-negotiating>).

Amadeo. K. (2021) The Problems with NAFTA. February 01. (<https://www.thebalance.com/disadvantages-of-nafta-3306273>).

REFERENCES

Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 7/1/20 Text. (<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>).

Baldwin T., Doria C., Franco F. (2018) The New NAFTA – the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Brings Future Changes to ISDS. October 4. *Global Arbitration News*. (<https://globalarbitrationnews.com/the-new-nafta-20181004/>).

Beckwith R.T. (2016) Donald Trump's 'America First' Foreign Policy Speech. *Time*. April 27. (<https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech>).

Boehm E. (2019) Trump Trade Advisor Peter Navarro Says Trade Deficits Hurt Jobs and Growth. Here's Why He's Wrong. *Reason*. 5.30.2019 (<https://reason.com/2019/05/30/trump-trade-advisor-peter-navarro-says-trade-deficits-hurt-jobs-and-growth-heres-why-hes-wrong/>).

Brady-Lighthizer ISDS Exchange (2018) *International Economic Law and Policy Blog*. March 2. (<https://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2018/03;brady-lighthizer-isds-exchange.html>).

Congressional Research Service. The North American Free Trade Agreement (NAFTA) (2017). May 24. 38 p.

Congressional Research Service. The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) (2020). July 27. 44 p.

From Farms to Silicon Valley, U.S. Businesses Stand to Gain from USMCA. *The Wall Street Journal*. Dec. 10, 2019. (<https://www.wsj.com/articles/from-farms-to-silicon-valley-u-s-businesses-stand-to-gain-from-usmca-11576008127>).

Jagannathan M. (2017) Here are all the terrible things President Trump has said about NAFTA - before deciding to stick with it. *New York Daily News*. April 27. (<https://www.nydailynews.com/news/politics/terrible-president-trump-nafta-article-1.3107104>).

Laird I, Morris M. (2019). NAFTA Update a Step Backward for US Investors. *Law 360*. May 9, 2019. (<https://www.law360.com/articles/1157475/nafta-update-a-step-backward-for-us-investors>).

Schaap P. (2018) How the USMCA weakens protections for foreign direct investment. *S&P Global Market Intelligence*. Oct.18. (https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/trending/ff94cmo_higdnp3k8jeasq2).

Hills C.A. (2014) NAFTA's Economic Upsides. The View from the United States. *Foreign Affairs*, vol. 93, № 1. pp.122-127.

Feldstein M. (2017) Inconvenient Truths about the US Trade Deficit. April 25. *Project Syndicate* (<https://www.project-syndicate.org/commentary/america-trade-deficit-inconvenient-truth-by-martin-feldstein-2017-04>).

Bergsten C. F. (2017) 17-23 Trade Balances and the NAFTA Renegotiation. *Peterson Institute for International Economics*. June 2017 (<https://www.piie.com/system/files/documents/pb17-23.pdf>).

Hufbauer G. C., Lu Z. (2016) Macroeconomic Forces Underlying Trade Deficits. *Peterson Institute for International Economics*. March 31. (<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/macroeconomic-forces-underlying-trade-deficits>).

Steil B., Smith E. (2016) Column: Trump's trade policy is a recipe for recession, history says. *PBS*. October 14. (<https://www.pbs.org/newshour/economy/column-trumps-trade-policy-recipe-recession-history-says>).

Kent R., Morris D., Forrest S. (2018) NAFTA 2.0: Investment Protection and Dispute Settlement Under Chapter 14 of the United States-Mexico-Canada Agreement. *WilmerHale*. October 9 (<https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20181009-nafta-2-0-investment-protection-and-dispute-settlement-under-chapter-14-of-the-united-states-mexico-canada-agreement>).

USTR Releases NAFTA Negotiating Objectives. 07.17.2017. (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/july/ustr-releases-nafta-negotiating>).

Amadeo. K. (2021) The Problems with NAFTA. *The Balance*. February 01 (<https://www.thebalance.com/disadvantages-of-nafta-3306273>).

Об авторе

Перова Маргарита Константиновна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований (ЦСАИ) Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23. E-mail: mkperova@yandex.ru

About the author

Margarita K. Perova, Candidate of Sciences (Economics), Senior Research Fellow, Center for North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Science. 23, Profsoyuznaya st., 117997 Moscow, Russian Federation. E-mail: mkperova@yandex.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 19.04.2021

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 31.05.2021

Статья принята к публикации / Accepted: 10.06.2021