ЗАХАР АГРБА

Система обеспечения инвестиционной безопасности в Российской Федерации в современных условиях

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года определены целевые показатели инвестиционной политики страны: «Несмотря на внешние ограничения, к 2018 году необходимо довести годовой уровень инвестиций до 25 процентов от ВВП страны… Это значит, что именно наши сбережения должны работать на национальную экономику, идти на развитие и не способствовать вывозу капитала»[1].

Очевидно, что экономический рост и долгосрочное развитие страны невозможно без эффективной инвестиционной политики. Инвестиции, в том числе иностранные – основа экономического развития, питающая артерия любой экономики, в особенности, экономики с недостаточно устойчивым финансовым сектором. Однако иностранные инвестиции могут использоваться для продвижения целей других государств, установления контроля над природными ресурсами, закрепления влияния на финансовые инструменты. Возможно возникновение ситуации, при которой органы государственной власти потеряют возможность оперативного воздействия на экономическую ситуацию, будут вынуждены координировать свою деятельность с крупными иностранными субъектами.

России, сталкивающейся с финансовыми ограничениями на международных рынках, в условиях явной недостаточности национального капитала еще только предстоит сформировать оптимальный механизм привлечения иностранного капитала, который в полной мере обеспечивал бы экономическую безопасность страны. Следует отметить, что нет противоречий в постановке задач привлечения иностранного капитала и формирования системы защиты иностранных инвестиций и более эффективного использования национальных ресурсов, финансовых сбережений граждан страны.

В этой связи можно сделать вывод о необходимости выделения в отдельный вопрос термина «инвестиционная безопасность». В отечественной науке пока нет однозначного толкования данного понятия. Так, по мнению Н.В. Игошина, «инвестиционная безопасность – это способность национальной хозяйственной системы генерировать инвестиционный процесс, поддерживающий устойчивый рост и стратегическую конкурентоспособность страны» [Игошин, 2012]. В других определениях с инвестиционной безопасностью связывают независимость отечественных процессов экономической деятельности, производственных, научных и иных отраслей промышленности от влияния иностранного капитала, инвестированного в экономику Российской Федерации. Кроме того, инвестиционная безопасность также определяется некоторыми учеными как «стабильность экономических и правовых гарантий для инвестора в течение длительного периода времени», или «состояние, при котором обеспечены условия защиты инвестиционных ресурсов, направляемых на развитие экономики страны, что связано с наличием соответствующих государственных гарантий для инвестора» [Экономическая безопасность России, 2012].

На наш взгляд, в условиях кризиса отечественной экономики, введения санкций и падения цены на нефть, угрожающих целостности и независимости страны, инвестиционная безопасность становится одним из важнейших элементов подсистемы не только экономической, но и национальной безопасности Российской Федерации. Она должна обеспечивать востре-

1 Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173

ЗАХАР АГРБА, аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, инвестиционный менеджер Фонда-оператора программы финансового содействия инновационным проектам Фонда «Сколково» (Фонд «ВЭБ-Инновации»), (101000, Москва, Чистопрудный бульвар, дом 11/1), E-mail: z.agrba@gmail.com

Аннотация: Отмечая необходимость широкого привлечения инвестиций, автор рассматривает возможные риски от иностранных вливаний в отечественную экономику. Обращается внимание на то, что России еще только предстоит сформировать оптимальный механизм привлечения иностранного капитала, который в полной мере обеспечивал бы экономическую безопасность страны. При этом инвестиционную безопасность следует рассматривать как один из важнейших элементов подсистемы не только экономической, но и национальной безопасности Российской Федерации. Автор настаивает, что органы государственной власти при оценке государственной политики по привлечению иностранных инвестиций должны постоянно искать компромисс между созданием более открытой среды для иностранных инвестиций и реализации своих национальных интересов.

Ключевые слова: инвестиции, национальная безопасность, инвестиционная безопасность, либерализация, протекционизм.

бованность инноваций и более высокий технологический уровень развития общественного производства на основе эффективного использования внутренних инвестиционных ресурсов.

Текущая внешнеполитическая обстановка вкупе с возрастающей ролью местных инвесторов и государственных институтов развития заставляет, во-первых, обратить внимание на собственные резервы и, во-вторых, рассмотреть дополнительные ограничения на иностранные инвестиции в сферах, касающихся реализации национальных интересов. На наш взгляд, в большей части такие инвестиционные ограничения применяются к поглощению, слиянию и последующему контролю и существующих хозяйствующих субъектов, и новых предприятий.

Подобные меры вызывают недовольство и дискуссии в таких организациях, как ОЭСР. В документах этой организации (Кодекс либерализации движения капиталов, Кодекс либерализации текущих невидимых операций, Декларация о международных инвестициях и транснациональных компаниях и др.) выдвигается концепция либерализации и свободного движения международного капитала, где раскрываются основные права и ответственности иностранного инвестора.

В этих документах содержится одно существенное ограничение к открытой политике привлечения инвестиций, а именно, органы государственной власти страны могут принимать меры, которые они считают необходимыми для защиты интересов личности, общества и государства, поддерживать общественный порядок и социальное благополучие. Каждое государство имеет возможность определить свои национальные интересы, оценить угрозы этим интересам и принять решение о необходимости ограничения тех или иных иностранных инвестиций. Тем самым органы государственной власти при оценке государственной политики по привлечению иностранных инвестиций должны постоянно искать компромисс между созданием более открытой среды для иностранных инвестиций и реализации своих национальных интересов. На наш взгляд, проведение грани между национальной безопасностью и интересами протекционизма составляет ключевой вопрос для эффективной защиты прав иностранных инвесторов и реализации национальных интересов.

Поиск такого компромисса затрудняется наличием многообразия источников угроз, связанного со сделками слияния, приобретения и контроля над хозяйствующими субъектами иностранными фирмами. Обычно такие инвестиции не рассматриваются как прямые угрозы стабильности или безопасности нации. Однако некоторые эксперты оценивают эти инвестиции, как потенциальные угрозы экономике в виде потери критически важной технологии, потери трудоустройства, связанного с аутсорсингом, или опасность местным инвесторам.

В этой связи стоит отметить опыт США. Публичный закон «Акт об иностранных инвестициях и национальной безопасности 2007 года» обозначает, что сферой действия ограничений являются совершаемые иностранными инвесторами так называемые «защищенные сделки». Согласно данному законодательному акту, сущность ограничений для иностранных инвесторов в США состоит в том, что сделка, направленная на слияние, приобретение или поглощение предприятия США, может быть запрещена или приостановлена с применением соответствующих санкций при наличии угрозы национальной безопасности США. Соответствующими полномочиями наделен президент США. Однако последний реализует свои функции по проверке таких сделок с помощью специального государственного органа, который ему напрямую подчинен – Комитета по иностранным инвестициям США.

В статье № 721 данного документа перечислены факторы, которые должны учитываться при определении воздействия сделки на национальную безопасность:

- наличие продукции отечественного производства, необходимой для соблюдения требований национальной безопасности;
- производительность и возможности отечественной промышленности для производства продукции в объемах, достаточных для национальной безопасности, включая доступность рабочей силы, продуктов, технологий, материалов, иных ресурсов и услуг;
- влияние контроля иностранных лиц над национальным предприятием на производительность и возможности отечественной промышленности осуществлять производство, достаточное для национальной безопасности;
- возможные последствия сделки для поставок товаров военного назначения, военного оборудования и технологий в определенные иностранные государства;
- возможные последствия сделки для международного лидерства США в областях, связанных с национальной безопасностью;
- возможные последствия сделки для национальной безопасности в областях, связанных с критической инфраструктурой США, включая наиболее значимые объекты энергетики;
- возможные последствия для национальной безопасности в сфере критических технологий США;
- факт приобретения в результате сделки иностранным государством или действующим в его интересах лицом контроля над предприятием США;
- приверженность иностранного государства принципам нераспространения ядерного оружия;
- история сотрудничества иностранного государства с США в области международного терроризма;
- возможные последствия сделки в форме распространения критической технологии военного назначения, в том числе по причинам, связанным с особенностями экспортного законодательства иностранного государства;
- наличие долгосрочных проектов США в области источников энергии и иных критических ресурсов и материалов и т.д. [2]

2 The Foreign Investment and National Security ACT of 2007 // http://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/FINSA.pdf

Таким образом, некоторые государства, несмотря на декларируемые принципы открытой глобальной экономики, активно используют протекционистские меры. По числу сделанных оговорок можно довольно четко судить о том, насколько либерализован инвестиционный режим той или иной страны. В ОЭСР этот показатель варьирует в широком диапазоне, но все же можно выделить некоторые общие моменты.

Налицо обратная зависимость от достигнутого уровня социально-экономического развития страны: более развитые государства обычно проводят более либеральную внешнеэкономическую политику в целом и в том числе в области регулирования трансграничных потоков капитала. Менее развитые страны ОЭСР (прежде всего Греция, Португалия и Турция) активно пользуются своим правом на сохранение отдельных ограничений.

Количество оговорок обычно находится в обратной зависимости от масштабов экономики страны и, соответственно, от степени ее «самодостаточности». Так, Люксембург, имея самую малую из экономик, целиком зависящую в своем развитии от экзогенных (внешнеэкономических) факторов, и сделавший ставку на привлечение к себе региональных штаб-квартир ТНК, вообще не прибег ни к одной оговорке. Минимальное их число характерно для Нидерландов и Дании.

С точки зрения национальных интересов России, важно обратить внимание на то обстоятельство, что изъятия весьма характерны для крупных стран с диверсифицированной экономикой, развитие которой опирается на эндогенные факторы. Однако, как показывает опыт США, в процессе хозяйственной либерализации и государства «большой семерки» прибегают к довольно большому числу оговорок, причем как в отраслевом, так и в функциональном разрезе.

Стоит отметить, что при допуске прямых иностранных инвестиций огромная роль отводится предупреждающим мероприятиям [Friedman, Benjamin H., 2007/2008]. Учитывая повышенное внимание к вопросам национальной безопасности при осуществлении иностранных инвестиций, ОЭСР сформировала в июне 2006 года проект «Свобода инвестиций, национальная безопасность и стратегическая промышленность». В течение тринадцати раундов переговоров участники пришли к необходимости поддержать три ключевых принципа национальной инвестиционной политики, отражающих интересы национальной безопасности: 1) прозрачность и предсказуемость [Transparency and Predictability… 2008]; 2) пропорциональность [Proportionality of Security… 2008]; 3) подотчетность. Здесь пропорциональность означает, что ограничения на иностранные инвестиции должны быть не больше, чем это необходимо для обеспечения национальной безопасности.

В июне 2007 года на ежегодном саммите G8 ведущих индустриальных стран группа выпустила документ «Декларация свободы инвестиций и их социальной и экологической ответственности». Финальный документ саммита также подчеркнул непрерывную поддержку проекта ОЭСР «Свобода инвестиций, национальная безопасность и стратегическая промышленность». В нем отмечается: «Мы будем совместно работать для усиления открытых и прозрачных инвестиционных режимов и препятствовать их ограничению. Мы понимаем, что возведение барьеров и поддержка протекционизма в результате приведет к замедлению экономического роста. Мы поэтому соглашаемся с центральной ролью свободных и открытых рынков для облегчения глобального движения капитала. Мы вновь подтверждаем, что свобода инвестиций – это ключевой момент экономического роста, процветания и занятости. Мы остаемся приверженцами минимизации любых национальных ограничений иностранных инвестиций. Такие ограничения должны применяться лишь в тех случаях, которые касаются только вопросов национальной безопасности. Генеральные принципы, которым необходимо следовать в таких случаях – это недискриминация, прозрачность и предсказуемость. В любом случае, ограничительные меры не должны превышать необходимый масштаб и продолжительность»[3].

Кроме того, страны ОЭСР согласились принять набор из 14 руководящих принципов, которые послужат фундаментом формирования эффективной инвестиционной политики, учитывающей всю проблематику обеспечения национальной безопасности. А именно:

- недискриминация: органы государственной власти должны создать единые правила как для внутренних, так и для внешних инвестиций;
- прозрачность/прогнозируемость: методы регулирования должны быть прозрачны, при этом обеспечивая конфиденциальность важной информации;
- кодификация и публикация: нормативные акты, в особенности, касающиеся оценки критериев инвестиционных транзакций, должны быть в открытом доступе;
- первичное предупреждение: органы государственной власти должны уведомлять потенциальных инвесторов о планах изменения инвестиционной политики;
- консультации: органы государственной власти должны проводить консультации с инвесторами при решении изменить инвестиционную политику;
- процедурная ясность и предсказуемость: время рассмотрения заявок должно быть ограничено, важная информация должна быть защищена;
- раскрытие мер инвестиционной политики: органы государственной власти должны отчитываться по инвестиционной политике;
- пропорциональность регуляторов: ограничения должны быть не выше, чем необходимо для обеспечения национальной безопасности;
- самоидентификация и нормативно-правовое закрепление проблем обеспечения национальной безопасности: только сама страна имеет право определить, что необходимо для обеспечения национальной безопасности;

3 Freedom of investment, national security and «strategic» industries. Progress Report by the OECD Investment Committee // http:// www.oecd.org/investment/investment-policy/40473798.pdf

- сфокусированность: ограничения инвестиционной политики должны быть направлены только на вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности;
- соответствующая экспертиза: меры, связанные с национальной безопасностью, должны быть разработаны таким образом, чтобы выгода от их применения превышала потери, связанные с ограничениями;
- отклик по ситуации: ограничительные меры по инвестициям должны быть приспособлены к специфичным рискам, связанным с особыми инвестиционными предложениями;
- последнее средство: меры, ограничивающие инвестиции, должны использоваться как последнее средство, когда другие методы не могут быть использованы для устранения вопросов, связанных с национальной безопасностью;
- подотчетность: инвестиционная деятельность должна быть предметом государственного контроля, правоприменительной практики, периодической оценки влияния регуляторов, при этом решения о блокировании инвестиционных потоков должны приниматься на самом высоком уровне[4].

Проблемы ограничений допуска иностранных инвестиций по критерию угрозы национальной безопасности заслуживают самого тщательного рассмотрения и научного анализа. Однако в российской науке ими занимается не столь много исследователей. Опыт ОЭСР может быть полезен по следующим прикладным причинам: во-первых, крупные отечественные компании активно вкладывали и вкладывают средства в экономику стран ОЭСР, приобретая участие в компаниях, и поэтому важно понимать сущность процесса допуска иностранных инвестиций; во-вторых, к исследуемым ограничениям проявляли интерес и использовали в качестве ориентира разработчики российских законов, содержащих аналогичные ограничения для иностранных компаний, инвестирующих в хозяйственные общества, осуществляющие стратегические виды деятельности (Федеральный закон от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»); в-третьих, движение мировых экономик к закрытости ряда секторов промышленности и ограничениям по тем или иным причинам инвестирования в отдельные компании требует научного обоснования и выработки соответствующих институтов. И последнее, в текущей ситуации, сложившейся в отечественной экономике, необходимо защитить нашу финансовую систему от спекулятивных атак из-за рубежа, определить меру разумного контроля за трансграничным движением капитала и валютными операциями.

4 Security-related terms in international investment law and in national security strategies. May 2009 // http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/42701587.pdf

Литература:

Игошин Н.В. Инвестиции. Организация, управление, финансирование // Юнити – Дана, 2012.

Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173

Экономическая безопасность России. Общий курс: учебник под ред. В. К. Сенчагова. Бином. Лаборатория знаний, 2012.

Freedom of investment, national security and 'strategic' industries // Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008 // http://www.oecd.org/investment/investment-policy/40473798.pdf

Friedman, Benjamin H., The Terrible 'Ifs', *Regulation,* Winter 2007/2008

The Foreign Investment and National Security ACT of 2007 // www.crs.gov

Proportionality of Security-Related Investment Instruments: A Survey of Practices. Organization for Economic Cooperation and Development, May 2008.

Security-related terms in international investment law and in national security strategies, Organisation for Economic Cooperation and Development, May 2009 // www.oecd.org/daf/investment/

Transparency and Predictability for Investment Policies Addressing National Security Concerns: A Survey of Practices. Organization for Economic Cooperation and Development, May 2008.

PROVISION SYSTEM OF THE INVESTMENT SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MODERN CONTEXT

ZAKHAR AGRBA, Post-graduate student, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Investment Manager of the Fund operator of the program of financial assistance for innovative projects of the Foundation "SKOLKOVO" (VEB-Innovation) (101000 Moscow, Chistoprudny Boulevard, 11/1). E-mail: z.agrba@gmail.com

Summary: Noting the need for extensive investment, the author considers possible risks from foreign investments in the domestic economy. The fact that Russia still has to develop an optimal mechanism for attracting foreign capital, which would fully ensure the economic security of the country, is considered in the article. Investment security should be considered as one of the most important elements not only of an economic subsystem but also of the national security of the Russian Federation. The author insists on the idea that public authorities while assessing the state policy of the foreign investment attraction should always search for a compromise between creating more open environment for foreign investments and realization of their national interests.

Keywords: investment, national security, investment security, liberalization, protectionism.

References:

Igoshin N.V. Investicii. Organizacija, upravlenie, finansirovanie // Juniti- Dana -2012.

Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 4 dekabrja 2014 goda // http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173

Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii. Obshhij kurs: uchebnik pod red. V. K. Senchagova. Binom. Laboratorija znanij, 2012 g.