

УДК 338.23, 339.727.22

ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. КАНАДСКИЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ УГРОЗ

© 2016 г. Л.А. Немова*

Статья поступила в редакцию 01.02.2016.

Канада входит в число стран с наиболее благоприятным инвестиционным режимом. До недавних пор случаи запрета на приобретение иностранными инвесторами крупных активов здесь были крайне редки. Однако в последние несколько лет они заметно участились. Главная причина отказов – опасения относительно возможных угроз для национальной безопасности. В статье рассмотрен канадский опыт оценки таких угроз при регулировании иностранных инвестиций.

Ключевые слова: иностранные инвестиции в Канаде, стратегические активы, национальная безопасность, госкорпорации, Китай.

По оценкам международных экспертов, Канада относится к числу стран с весьма благоприятным инвестиционным климатом и льготным режимом регулирования иностранных капиталовложений. По объёму ВВП эта страна занимает седьмую позицию в группе семи ведущих рыночных стран и двенадцатую – в мировом рейтинге [8]. Экономика и финансовая система Канады продемонстрировали высокую степень устойчивости в условиях глобального кризиса 2008–2009 гг. и «повышенной турбулентности» в мировом хозяйстве в последующие годы. Уровень налогообложения доходов корпораций в Канаде после серии реформ достиг в 2012 г. самых низких показателей по сравнению с большинством развитых рыночных стран. По совокупности этих и иных факторов эксперты международных организаций и рейтинговых агентств (в частности «Экономист интеллидженс юнит», Всемирного банка, журнала «Форбс») называли Канаду лучшей или одной из лучших в мире стран для инвестирования и ведения бизнеса в течение 2011–2015 гг. [5].

После глобального финансово-экономического кризиса значительно возрос интерес крупных инвесторов к вложениям в реальные активы. Поэтому в последние несколько лет наиболее крупные потоки прямых иностранных инвестиций (ПИИ) направлялись в топливно-энергетический комплекс и горно-металлургическую промышленность Канады [2]. Это неудивительно – ведь по богатству и разнообразию природных ресурсов эта страна относится к числу мировых лидеров, уступая другим странам (в том числе России) только по неко-

* НЕМОВА Людмила Алексеевна – кандидат экономических наук, заведующая сектором экономики Канады ИСКРАН. Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, 2/3 (lunemova@gmail.com).

торым позициям. Повышенный интерес проявляется также к вложениям в банковско-финансовый сектор и предприятия, применяющие высокие технологии.

С момента принятия в Канаде в 1985 г. федерального закона «Об инвестициях» (*Investment Canada Act – ICA*) и вплоть до 2008 г. был формально отклонён только один проект по приобретению иностранными инвесторами крупной национальной компании [9]. Однако в течение 2008–2015 гг. так или иначе заблокированными оказались около десятка подобных проектов. Это связано в первую очередь с изменениями в составе зарубежных инвесторов. До недавнего времени ими были только транснациональные корпорации или крупные национальные компании из развитых рыночных стран. Но в последние несколько лет «большой аппетит» и готовность к приобретению канадских активов в ресурсных и иных отраслях проявляют крупные компании из стран с развивающейся рыночной экономикой. Прежде всего гигантские государственные корпорации из Китая, а также некоторых других государств.

Большое значение имеет то обстоятельство, что более 90% прямых иностранных инвестиций в канадскую экономику в последние несколько лет осуществляются путём приобретения уже существующих фирм и менее 10% представляют собой вложения средств в новые предприятия. Между тем ПИИ в форме покупки уже действующей крупной компании, нередко служат поводом для опасений, что приход иностранного инвестора может нанести урон национальным интересам и безопасности принимающей страны. Среди реальных или предполагаемых угроз – переход в распоряжение иностранной компании (государства) уникальных технологий, управленческих систем и ресурсов, установление иностранного контроля над жизненно важными отраслями национальной экономики.

В связи с этим в разных слоях канадского общества, в том числе среди деловых и политических элит, возросло беспокойство по поводу возможных негативных последствий продажи зарубежным инвесторам так называемых стратегических активов. Оценка потенциальных угроз для национальной безопасности и принятие защитных мер стали главным направлением реформ в сфере государственного регулирования иностранных инвестиций.

Общие принципы и механизмы регулирования ПИИ в Канаде

Канадские власти придерживаются принципа «открытости» для иностранных инвестиций и подвергают проверке только часть поступающих заявок на сделки по слияниям и поглощениям действующих предприятий или созданию новых. К числу проверяемых относятся три категории зарубежных проектов: крупные инвестиции, вложения в отрасли культуры, а также в отрасли, отнесённые к категории особо важных с точки зрения национальной безопасности.

Пороговая сумма подлежащих проверке крупных прямых инвестиций из стран – членов ВТО периодически пересматривается в сторону повышения. В 2011–2012 гг. для большинства секторов канадской экономики она составляла 312 млн. долл.* (курс канадской валюты находился тогда примерно на уров-

* Здесь и далее доллары канадские, если не указано иначе.

не паритета с долларом США). В 2015 г. пороговая сумма была поднята до 1 млрд. долл.

Приобретения канадских активов, не превышающие пороговой суммы, проверки не требуют (если это не касается культурного наследия или потенциальных угроз национальной безопасности). Однако информация о сделках должна обязательно направляться в департамент инвестиций Министерства отраслевого развития (*Industry Canada* – канадский аналог российского Минэкономразвития). Такое же требование предъявляется к любым зарубежным проектам по созданию на территории Канады новых предприятий (*greenfield investment*). Непрямое приобретение канадских активов через покупку компаний, зарегистрированных в третьих странах, подлежит контролю, если канадская доля в активах приобретаемого предприятия превосходит 50%.

Крупные зарубежные инвестпроекты, превышающие установленную пороговую сумму, проходят процедуру оценки на предмет их потенциальной выгоды для Канады (*net benefit test*). Таковая определяется с учётом следующих критериев:

- влияние на экономику страны в целом или субъекта федерации (на общий уровень деловой активности, занятость, динамику экспорта);
- привлечение канадских работников и компаний в качестве партнёров;
- воздействие на эффективность производства, технологические нововведения, выпуск новых видов товаров и услуг;
- влияние на конкуренцию на канадских рынках;
- соответствие зарубежных проектов национальной экономической и культурной политике;
- вклад в усиление конкурентоспособности Канады на международных рынках.

Оценивая выгодность крупного проекта, сотрудники Министерства отраслевого развития проводят консультации с прочими федеральными ведомствами и правительствами субъектов федерации. Рассматриваются планы иностранного инвестора относительно развития бизнеса в Канаде. В некоторых случаях для подтверждения выгоды проекта инвесторы берут на себя обязательства, касающиеся создания на территории Канады рабочих мест, осуществления НИР и инноваций, дополнительных вложений капитала.

В случаях, когда возникают опасения, что предстоящая сделка по слиянию или поглощению может ухудшить конкурентную среду в отрасли (в частности, привести к росту цен для потребителей), к рассмотрению заявки иностранного инвестора обязательно подключается управление по конкуренции (*Competition Bureau*), которое осуществляет антимонопольную политику.

Таков общий порядок рассмотрения крупных зарубежных инвестпроектов. Однако для нескольких секторов и отраслей канадской экономики предусмотрены особые критерии и гораздо более сложные процедуры допуска ПИИ, а основные решения по проектам принимают иные федеральные ведомства, нежели Министерство отраслевого развития.

Контроль над иностранными инвестициями в сфере культуры осуществляет министр Канадского наследия исходя из целей защиты национальной самобытности. Оценке на предмет «соответствия общественным интересам» может быть подвергнут любой проект, если он обеспечивает зарубежному инвестору

контроль над предприятием или учреждением в сфере кинематографии, теле- и радиовещания, в издательском деле, производстве и распространении видео- и аудиопродукции.

До недавних пор весьма строго регламентировались инвестиции в урановую промышленность, финансовые услуги, транспорт, телекоммуникации. В этих отраслях подлежали проверке все сделки по приобретению активов в размере 5 млн. долл. и более, а также все не прямые сделки в объеме 50 млн. долл. и более. С сентября 2009 г. в урановой промышленности, в сфере финансовых и транспортных услуг пороговая сумма проверяемых инвестиций была поднята до общего уровня. При этом в рассмотрении сделок в финансовом секторе ключевую роль играют федеральное Министерство финансов и офис уполномоченного по надзору за финансовыми институтами (*Office of Superintendent of Financial Institutions*), а также нередко институты финансового регулирования в провинциях.

В отношении ПИИ в предприятия воздушного транспорта, в телекоммуникационные, радиовещательные и телевизионные компании действуют ограничения иного порядка. Доля иностранного капитала в таких компаниях не должна превышать 20%, и в рассмотрении сделок принимают участие эксперты, соответственно, Министерства транспорта или федеральной комиссии по радио, телевидению и телекоммуникациям.

Увеличивая размеры непроверяемых приобретений и облегчая доступ иностранных инвесторов в прежде «особо защищённые» отрасли, правительство Канады в то же время значительно усилило требования по оценке иностранных капиталовложений на предмет угрозы национальной безопасности (*Investments Injurious to National Security*). Новый раздел под соответствующим названием был внесён в закон «Об инвестициях» в 2009 году.

Весьма примечательно, что в этом разделе отсутствуют как определение самого понятия «национальная безопасность», так и характеристики угроз. Однако указано, что проверке может быть подвергнута любая сделка, если министерство отраслевого развития «имеет основания полагать, что иностранные инвестиции могут представлять угрозу национальной безопасности» [9]. По мнению экспертов, то обстоятельство, что в новой редакции Закона об инвестициях не даны определения угроз и понятия «национальная безопасность», на самом деле обеспечивает канадским властям свободу трактовки и дополнительную гибкость в принятии решений, касающихся сложных случаев.

Примечательно, что в канадском законе «Об инвестициях» или иных нормативных актах формально не определено и понятие «стратегические активы». О них нередко идёт речь при обсуждении потенциальных угроз для национальных интересов и национальной безопасности, которые могут возникнуть в результате сделок слияния и поглощения при участии зарубежных инвесторов. К категории «стратегических активов» обычно относят крупные, а в некоторых случаях и уникальные ресурсы или предприятия, играющие ключевую роль в отрасли, регионе или национальной экономике [12].

Ещё сложнее обнаружить внятные и общепринятые формулировки понятия «национальные интересы» применительно к вопросам регулирования ПИИ. В узкой трактовке обычно имеются в виду критерии оценки их влияния на рост производства и занятости, инновации и т.п. Иными словами, те же крите-

рии, по которым оценивается потенциальная выгодность проекта. В более широкой трактовке речь идёт о долгосрочных последствиях как экономического, так и социально-политического характера.

С 1985 по 2015 г. процедуру проверки прошли около двух тысяч заявок нерезидентов на приобретение канадских активов. Ещё примерно 15 тыс. относительно небольших проектов ПИИ были зарегистрированы в уведомительном порядке. Как отмечалось выше, до 2008 г. формально был отклонён только один зарубежный инвестпроект. Однако реальных отказов, наверняка, было больше. Известны некоторые случаи, когда иностранные инвесторы, последовав рекомендациям канадских властей, отзывали заявки до официального завершения проверки. Точные сведения о количестве таких случаев отсутствуют, поскольку обе стороны предпочитают избегать огласки. Компании-заявители опасаются, что это может нанести ущерб их репутации и негативно повлиять на курсовую стоимость акций. А правительство Канады не заинтересовано в том, чтобы возникали сомнения в его приверженности принципу открытости для иностранных инвестиций.

Тем не менее, в последние годы количество официально отложенных или отвергнутых крупных проектов ПИИ заметно возросло. Так или иначе, причинами для отрицательных решений стали опасения относительно угроз для национальных интересов и национальной безопасности.

Использование американского опыта оценки угроз

На практике определённая «недоработанность» нормативной базы регулирования ПИИ в Канаде вполне компенсируется использованием американского опыта в области оценки угроз, которые могут возникать в связи с иностранными инвестициями.

В США понятие национальной безопасности и критерии, с помощью которых можно отличить связанные с ПИИ реальные угрозы от необоснованных опасений, были сформулированы достаточно давно и применяются на практике уже около четверти века [1]. Известно, что в Канаде ещё до изменений в законе «Об инвестициях» и особенно после включения в него специального раздела об угрозах национальной безопасности, федеральное правительство обращалось к опыту США в плане применения критериев и процедур оценки крупных сделок с участием зарубежных инвесторов.

Примечательно, что описание таких критериев и процедур, а также рекомендации по их использованию в канадских условиях, невозможно обнаружить в официальных (государственных) источниках. Однако всё это было подробно изложено в специальном докладе, подготовленном по заказу Канадского совета высших управляющих (КСВУ) и размещено на сайте этой – наиболее влиятельной в Канаде – предпринимательской ассоциации [4]. Она объединяет руководителей 150 крупнейших из действующих в Канаде частных нефинансовых корпораций. Порядка 40% из них находятся под 100-процентным иностранным контролем, преимущественно со стороны американского капитала. Одна из основных целей заказанного исследования – оценить возможные последствия притока в страну крупных инвестиций из Китая. Итоговый доклад был подготовлен экспертами американского Петерсоновского института меж-

дународной экономики (*Peterson Institute for International Economics*) на основе обобщения опыта оценки потенциальных рисков и возможностей, связанных с крупными иностранными инвестициями в высокотехнологичные отрасли и ресурсные активы в США [6].

Американские эксперты рекомендуют подразделять вероятные угрозы, связанные с иностранными инвестициями, на три основные категории:

- угрозы первого типа ограничивают доступ к ресурсам;
- угрозы второго типа связаны с утечкой важных технологий и ноу-хау;
- угрозы третьего типа грозят растущим иностранным присутствием в отрасли, промышленным шпионажем и прочими проблемами.

Угрозы первого типа связаны с такими прямыми инвестициями, которые могут сделать принимающую страну зависимой от иностранных поставщиков в случае задержек, отказов или выдвижения условий при поставках на внутренний рынок товаров и услуг, имеющих особое значение для функционирования национальной экономики.

Угрозы второго типа возникают в том случае, когда приобретение иностранными инвесторами активов ведёт к переходу в их руки технологий и ноу-хау, использование которых впоследствии может нанести ущерб интересам принимающей страны.

Угрозы третьего типа возникают, когда приобретение иностранцами активов местной компании создаёт условия для ведения иностранным государством разведывательной деятельности, актов саботажа, создания препятствий для внутренних поставок товаров и услуг, стратегически важных для экономики принимающей страны.

Применение системы оценки угроз для национальной безопасности рассмотрены на конкретных примерах реальных сделок по приобретению иностранными инвесторами американских и канадских компаний. Показано, в частности, что во внешне весьма схожих ситуациях, при учёте многих конкретных обстоятельств и условий, в итоге в отношении предложенных проектов могут быть приняты разные решения.

Представляется целесообразным привести здесь некоторые примеры, с помощью которых американские эксперты разъясняют сложные моменты в процессе принятия решений по сделкам с участием иностранных инвесторов.

Угрозы первого типа. Зависимость от иностранных поставщиков товаров и услуг, особо важных для национальной экономики.

Пример 1. Впервые серьёзный анализ того, при каких условиях станет возможным манипулирование поставками и какими могут быть последствия, был осуществлён в США в 1989 г. Тогда разгорелись дискуссии по вопросу о возможности приобретения японской компанией «Найкон» (*Nikon*) подразделения американской компании «Перкин Элмер» (*Perkin Elmer*), которое производило специальное оборудование для установки микросхем на полупроводники. К тому времени «Найкон» уже контролировала примерно половину мирового производства такого оборудования, а под контролем другой японской компании – «Кэнон» (*Canon*) – находилось ещё примерно 20%. Если бы сделка по поглощению иностранными инвесторами части «Перкин Элмер» была разрешена, то американские производители могли бы столкнуться с ограничениями в поставках необходимого им оборудования. В руках японской компании – и,

вследствие этого, правительства Японии – был бы сосредоточен «квазимонопольный» контроль. По данной сделке американскими властями было принято отрицательное решение.

Именно при оценке предполагаемой продажи «Перкин Элмер» впервые использовался термин «особо важный» (необходимый, без которого нельзя обойтись) в связи с учётом концентрации контроля над производством и поставками товара или услуги.

Американские эксперты подчёркивают, что реальная вероятность прекращения или ограничения доступа к особо важным товарам и услугам с большими потерями для национальной экономики возникает при определённых условиях. Во-первых, данная отрасль должна отличаться высоким уровнем концентрации производства. Во-вторых, возможности использовать аналоги и заменители должны быть ограничены, а издержки по переходу на альтернативные источники – высоки. Причём для возникновения рисков необязательно, чтобы обе стороны были «противниками» на международной арене. Например, отношения между США и Японией в тот период в целом характеризовались как сотрудничество. Однако американская сторона предполагала, что при некоторых обстоятельствах правительство Японии могло дать распоряжение дочерним предприятиям японских компаний «вести себя таким образом, который мог бы нанести вред интересам США».

Пример 2. В 2006 г. рассматривалась предполагаемая сделка по поглощению российской корпорацией «Евраз» сталелитейного завода «Орегон стил» (*Oregon Steel*). Могла ли эта сделка представлять реальную угрозу национальной безопасности США? Для того чтобы обосновать окончательное решение, эксперты сосредоточились на анализе, главным образом, двух вопросов.

1. Является ли продукция, производимая предприятием, на которое претендует иностранный инвестор, особо важной для национальной экономики (и не только для её оборонного сектора). 2. Имеются ли основания для опасений, что перешедшая под иностранный контроль компания или правительство другой страны могут ограничивать поставки особо важных товаров и услуг.

При оценке сделки по продаже завода «Орегон стил» ответ на первый вопрос, безусловно, утвердителен, поскольку сталь является важнейшим компонентом для производства военной техники и имеет ключевое значение для многих гражданских отраслей экономики.

В то же время оценки по второму вопросу полностью опровергли опасения. Четыре крупнейших экспортёра контролируют не более 40% мировой торговли продукцией сталелитейной промышленности. Существует широкий круг альтернативных источников поставок. Помимо России это – Япония, Германия, Бельгия, Люксембург, Франция, Южная Корея, Бразилия, Италия и Турция и ещё несколько стран. Поэтому нет оснований опасаться такой ситуации, когда новый владелец «Орегон стил» смог бы манипулировать поставками продукции, создавая серьёзные трудности для потребителей в США.

Опыт принятия положительного решения по данной сделке был использован властями Канады в 2008 г. при утверждении сделки по продаже российскому инвестору предприятия канадской корпорации «Магна интернейшнл» (*Magna International*), которая является крупнейшим в Северной Америке производителем автомобильных частей и узлов.

Угрозы второго типа. Утечка стратегически важных технологий и ноу-хау.

Практически в любом случае приобретение иностранным инвестором предприятия за рубежом обеспечивает покупателю доступ к новым технологиям и управленческим знаниям, которыми он прежде не обладал. В свою очередь, это позволяет правительству страны происхождения фирмы-покупателя в какой-то мере влиять на использование этих знаний и технологий. Нередко возникают опасения, что это может усиливать обороноспособность иностранного государства.

При оценке подобных сделок американские эксперты рекомендуют сформулировать ответы на следующие вопросы. Насколько доступны альтернативные источники дополнительных поставок и соответствующие производственные и управленческие технологии? Какие выгоды может получить страна происхождения зарубежного инвестора в результате сделки поглощения?

Пример 1. В качестве примера потенциально опасной передачи технологий иностранному государству американские эксперты привели историю предполагавшегося в 1992 г. поглощения французской компанией «Томсон КСФ» (*Thomson-CSF*) одного из подразделений американской корпорации «ЛТВ корпорейшн» (*LTV Corporation*). По некоторым причинам «ЛТВ корпорейшн» оказалась банкротом, и Федеральный суд по делам банкротств (*Federal Bankruptcy Court*) одобрил заявку на приобретение французской компанией ракетного подразделения американской корпорации. Близкие аналоги большинства производимых им видов продукции могли быть сравнительно легко приобретены у альтернативных поставщиков. Однако три вида продукции оборонного назначения не имели близких или доступных аналогов. Ещё один вид военной техники производился с применением самых передовых технологий нового поколения, не имеющих равных в мире.

Вероятность возникновения межгосударственного конфликта из-за условий и сроков поставок продукции после продажи подразделения «ЛТВ» французской корпорации была оценена в США как весьма высокая.

Первоначально Министерство обороны США информировало Конгресс о том, что будет настаивать на «специальном соглашении о безопасности» (*Special Security Agreement – SSA*). Оно давало бы Министерству неограниченные полномочия для конфиденциальной проверки производственных программ подразделения «ЛТВ», подлежащего продаже. Позднее к решению вопроса о сделке подключился Комитет по иностранным инвестициям в США (*Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS*). Данный комитет был специально создан для рассмотрения последствий иностранных инвестиций с точки зрения национальной безопасности.

В конечном счёте Комитет запретил намечавшуюся сделку после того, как корпорация «Томсон КСФ» не смогла договориться с МО о том, каким образом обеспечивать защиту «особо важных для США технологий».

С тех пор описанная выше схема была положена в основу методологии, с помощью которой в США определяют, может ли поглощение иностранным инвестором национальной компании привести к утечке важных технологий или знаний. Ключевой элемент оценки – подсчёт уровня концентрации (или, напротив, дисперсии) «особых возможностей» продаваемого предприятия. Если оно располагает уникальными или редкими особыми возможностями, которые могут

быть впоследствии использованы иностранной компанией в ущерб интересам национальной безопасности США, то риск оценивается как реально высокий.

Пример 2. Рекомендации американских экспертов были использованы в 2008 г. для обоснования запрета канадских властей на продажу американской «Эллайант тексистем инк.» (*Alliant Techsystems Inc. – ATK*) подразделения канадской компании «Макдоналд, Деттвилер энд ассоушиейтс» – МДА (*MacDonald, Dettwiler and Associates MDA*). Данное подразделение специализируется на космических технологиях и, в частности, управляет спутниковой системой «Рэдарсат-2» (*Radarsat-2*). Этот спутник снабжён высокоточным оборудованием и вращается по особой траектории, проходящей над полярными широтами, что позволяет осуществлять постоянное наблюдение над арктическими территориями. Продажа данной спутниковой системы американской компании «Эллайант» (*Alliant*) означала бы для канадской стороны утрату национального контроля над особо важным оборудованием и технологиями. Американские инвесторы обещали исполнять все контракты, заключённые МДА (*MDA*) с канадским правительством, включая протоколы наблюдения над Арктикой. Однако «Эллайант тексистемз» не могла гарантировать того, что в случае конфликта американских властей с канадским правительством США ограничит доступ к получаемой спутниковой системой информации, необходимой для обеспечения канадского суверенитета в Арктическом регионе. В частности, Соединённые Штаты отрицают канадский суверенитет над Северо-Западным морским проходом (морской путь, проходящий в пределах канадского арктического архипелага). Масштабы и остроту конфликта между двумя странами по поводу суверенитета в Арктическом регионе оценить сложно. Однако если рассматривать ситуацию с учётом вероятных угроз национальной безопасности, то продажа иностранным инвесторам «особого» подразделения МДА не соответствовала интересам Канады. На этом основании канадские власти наложили запрет на данную сделку.

Угрозы третьего типа. Растущее иностранное присутствие в отрасли, промышленный шпионаж и прочие проблемы.

Угрозы такого рода в современных условиях в Канаде чаще всего связывают с резко возросшим интересом инвесторов из Китая к приобретению активов в ресурсных и иных отраслях канадской экономики.

В 2012 г. в стране разгорелись дискуссии по принципиальным вопросам продажи иностранцам стратегических активов и защиты национальных интересов. Поводом для этого послужили заявки на приобретение компаний в нефтегазовом секторе гигантскими государственными корпорациями «Чайниз нэшнл офшор ойл корп» – ЧНООК (*CNOOC-Chinese National Offshore Oil Corporation*) и «Петрочайна» (*PetroChina*). ЧНООК подала заявку на приобретение канадской нефтяной компании «Нексен» (*Nexen*), занимающейся добычей нефти в Канаде и в США в районе Мексиканского залива. Предполагаемая сумма сделки составляла 15,1 млрд. долл. Ни Канада, ни иная страна никогда прежде не продавала китайским инвесторам таких крупных активов.

В том же году госкомпания «Петрочайна» заключила с корпорацией «Энкана» (*EnCana*) (одной из крупнейших в нефтегазовом секторе Канады) соглашение о приобретении за 5,4 млрд. долл. 50%-ной доли в проекте по добыче

сланцевого газа на месторождении «Кэтбэнк ридж» (*Catbank Ridge*) на территории провинций Британская Колумбия и Альберта.

Между тем, в октябре 2012 г. правительство Канады вынесло отрицательный вердикт по заявке малазийской государственной корпорации «Петронас» (*Petronas*) на приобретение за 5,2 млрд. долл. газовой компании «Прогресс энерджи» (*Progress Energy*). Официально объявленное основание для отказа – отсутствие «очевидной выгоды» для Канады. Однако независимые эксперты полагали, что реальная причина – «государственное» происхождение «Петронас» и вероятность её «нерыночного поведения». Аналогичные сомнения возникли и в отношении госкорпорации ЧНООК. В определённой части деловых кругов и в экспертном сообществе весьма распространено представление о том, что ЧНООК подвержена влиянию правительства Китая и будет функционировать «не по рыночным правилам». Сделка вызывала возражения не только у последовательных сторонников свободного предпринимательства, но и у тех, кто вообще опасается усиления влияния Китая на экономику Канады и видит в нём угрозу для национальной безопасности.

Сроки оценки сделки ЧНООК – «Нексен» продлевались дважды, но в декабре 2012 г. премьер-министр Канады С. Харпер всё же объявил о положительном решении. Была одобрена и первоначально отвергнутая, но позднее обновлённая заявка малазийской «Петронакс» на приобретение за 5,2 млрд. долл. компании «Прогресс энерджи». Как оказалось, весомую поддержку (с расчётом на будущую взаимность со стороны китайских властей и потенциальных партнёров) эти решения получили со стороны Канадского совета высших управляющих [13]. В КСВУ считали, что тем самым Канада подтвердила свою репутацию страны, открытой для инвестиций и последовательно поддерживающей либерализацию международных торгово-инвестиционных режимов. Примечательно, что сделка ЧНООК – «Нексен» была окончательно утверждена только в 2013 г. после проверки американским Комитетом по иностранным инвестициям.

По мнению экспертов, в США к китайским инвесторам традиционно относятся с гораздо большей осторожностью, чем в Канаде, и предъявляют повышенные требования при проверках на предмет потенциальных угроз национальной безопасности.

Реформы в регулировании иностранных инвестиций и вопросы национальной безопасности

В 2013 г. были введены новые правила оценки заявок на приобретение канадских активов иностранными инвесторами, подтвердившие, что в деловых и политических элитах страны действительно сильны позиции противников «массированного проникновения» госкорпораций из Китая и иных стран в ресурсные и прочие отрасли Канады. Стало очевидно также, что в целом возросло внимание к вопросам защиты национальной экономической безопасности.

В закон «Об инвестициях» был включён новый специальный раздел, определяющий критерии и процедуры оценки сделок с участием иностранных государственных компаний/предприятий (*state-owned enterprises*). Это понятие трактуется весьма широко. К категории государственных отнесены такие

предприятия, которые «принадлежат правительству другой страны, либо контролируются им, находятся под его влиянием, прямым или косвенным» [10]. При осуществлении проверки в подобных случаях особое внимание должно уделяться следующим вопросам:

1. Уровень контроля или влияния, которое зарубежная государственная компания будет, вероятно, оказывать на канадскую компанию в результате приобретения её активов.

2. Вероятный уровень контроля или влияния зарубежной государственной компании на отрасль, к которой принадлежит приобретаемая канадская компания.

3. Вероятный уровень контроля или влияния со стороны правительства той страны, госкомпания которой приобретает активы в Канаде.

Дополнительные условия были определены для иностранных инвесторов, предполагающих приобрести предприятия по производству нефти из битуминозных песков. Такие предприятия были отнесены к категории стратегических активов, поскольку месторождения нефтяных песков обеспечивают Канаде третье место в мире среди стран, обладающих крупнейшими источниками нефти – после Саудовской Аравии и Венесуэлы. С 2013 г. зарубежным госкорпорациям запрещено покупать контрольные пакеты акций предприятий, производящих битуминозную нефть.

Средствам массовой информации стало известно, что с 2012 г. годовые отчёты Канадской службы безопасности и разведки (КСБР) содержат специальный доклад, посвящённый проблемам обеспечения экономической безопасности. В первом из таких докладов отмечалось, что Канада сталкивается с серьёзными рисками, которые включают промышленный шпионаж и незаконную передачу технологий. Указывалось, что иностранные госкорпорации «скрытно выполняли задачи особого характера при поддержке спецслужб своего государства». Конкретные страны упомянуты не были, но был сформулирован следующий вывод: «Когда зарубежные компании, имеющие связи с разведслужбами и правительствами своих стран, стремятся получить контроль над стратегическими секторами канадской экономики, это может представлять угрозу для национальной безопасности Канады» [11].

В то же время некоторые авторитетные специалисты по вопросам международных экономических отношений считают, что канадские спецслужбы преувеличивают угрозы, связанные с инвесторами из развивающихся стран, и склонны «повышать барьеры» на пути их проникновения в страну. Высказывается также мнение, что на политику канадских властей в отношении иностранных инвестиций могут влиять Соединённые Штаты. Однако обнаружить в открытых источниках фактические данные, подтверждающие эти предположения, весьма сложно.

* * *

Критики изменений в системе оценки потенциальных угроз, связанных с иностранными инвестициями, считают, что более строгие правила наносят ущерб репутации Канады как страны, открытой для зарубежных инвесторов. Соответственно, предлагается ввести «простые и понятные» критерии и процедуры принятия решений по их заявкам на сделки с канадскими активами. Вместе с тем, среди бизнесменов и политиков немало тех, кто считает более строгие

правила оценки заявок вполне оправданными и адекватными, учитывая изменения в балансе сил в глобальной экономике и в составе крупных инвесторов.

Некоторые аналитики полагают, что на практике в подходах регулирующих органов к принятию решений по зарубежным инвестпроектам в Канаде уже фактически сложилась двухуровневая система. Федеральные власти расширили свои полномочия по проверке заявок на покупку крупных активов государственными корпорациями из развивающихся рынков. При этом в рамках торгово-экономических соглашений с развитыми рыночными странами – прежде всего, партнёрами по НАФТА и странами ЕС – правительство Канады идёт на уступки и упрощение процедур проверки крупных ПИИ [3].

Вместе с тем, недавние события во внутренней жизни Канады и в международных экономических отношениях дают основания полагать, что в недалёком будущем канадские власти могут пойти на либерализацию режима для прямых инвестиций из Китая. В октябре 2015 г. в результате всеобщих парламентских выборов к власти в Канаде на федеральном уровне, после почти десятилетнего перерыва вернулась Либеральная партия. Правительства либералов, в отличие от правительств Консервативной партии, в прошлые годы последовательно придерживались курса на развитие торгово-экономических связей с Китаем. Новый премьер-министр Канады Джастин Трюдо уже заявил о намерениях в ближайшее время приступить к переговорам о масштабном торгово-инвестиционном соглашении между двумя странами. (Тогда как ушедшее в отставку правительство во главе со Стивеном Харпером ответило отказом на предложение китайской стороны заключить такое соглашение). В начале 2016 г. крупнейшие канадские компании выступили с самой активной поддержкой действий федерального правительства, направленных на подготовку и, возможно, более скорое начало переговоров с Китаем. В частности, Канадский совет высших управляющих опубликовал на своём сайте доклад, содержащий развёрнутую аргументацию в пользу двустороннего соглашения о либерализации торговли и инвестиций, выразив полное согласие с его основными выводами и рекомендациями [7]. (Следует отметить, что Канадский совет высших управляющих изменил своё название и с 28 января 2016 г. именуется как Деловой совет Канады – *Business Council of Canada*).

Представляется, что опыт Канады в области оценки иностранных инвестиций на предмет потенциальных угроз для национальной безопасности может иметь практический интерес для России и поэтому заслуживает изучения.

Список литературы

1. *Меньшикова Е.П.* Регулирование иностранных инвестиций в США // США ♦ Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 4. С. 36-48 [*Menshikova E.P. Foreign Investments Regulation in the USA// USA ♦ Canada, 2012, No. 4, p. 36-48*].
2. *Хорошилов Е.Е.* Иностранный капитал в Канаде // Россия и Америка в XXI веке. (Интернет-издание). 2013. № 1 [*Khoroshilov E.E. Foreign Capital in Canada*]. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=363> (accessed 03.12.2015)
3. *Argitis T., Mayeda A.* Canada to relax foreign takeover rules beyond EU nations. Bloomberg News. 21.10.2013. Available at: <http://business.financialpost.com/2013/10/21/canada-to-relax-foreign-takeover-rules-beyond-eu-nations-harper-says/> (accessed 19.01.2014)
4. Canadian Council of Chief Executives. Available at: www.ceocouncil.ca/about-ccce (accessed 12.12.2015)

5. The Canadian Trade Commissioner Service. Government of Canada. Available at: <http://www.international.gc.ca/investors-investisseurs/index.aspx?lang=eng> (accessed 21.09.2015)
6. Chinese Foreign Direct Investment in Canada: Threat or Opportunity? Moran T.H. Ed. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C. March 2012. Available at: <http://thebusinesscouncil.ca/publication/chinese-foreign-direct-investment-in-canada-threat-or-opportunity> (accessed 12.05.2013)
7. Forging stronger links with China would boost Canada's economy, report finds. Business Council of Canada. 19.01.2016. Available at: <http://thebusinesscouncil.ca/publication/chinese-foreign-direct-investment-in-canada-threat-or-opportunity> (accessed 20.01.2016)
8. *International Monetary Fund*. World Economic Outlook, October 2015. Appendix A. P.139. Available at: <http://www.imf.org/> (accessed 15.01.2016)
9. Investment Canada Act – Act and Regulations. Industry Canada. Available at: www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00012.html (accessed 18.12.2015)
10. Investment Canada Act. Revised guidelines for investment by state-owned enterprises. Available at: <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#p2> (accessed 10.12.2015)
11. *Ljunggren D.* CSIS warning on China security threat dogged CNOOC-Nexen debate in Canada. Reuters, 24.12.2012. Available at: <http://business.financialpost.com/2012/12/24/csis-warning-on-china-security-threat-dogged-cnooc-nexen-debate-in-canada/> (accessed 20.02.2013)
12. *McCarthy Sh.* No Clear Guidance on What Is Strategic Asset. The Globe and Mail. 13.02.2011. Available at: <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/economy/no-clear-guidance-on-what-is-a-strategic-asset/article566199/> (accessed 14.04.2013)
13. Nexen and Progress Deals Approved. What analysts and investors say. The National Post. 7.12.2012. Available at: <http://business.financialpost.com/2012/12/07/nexen-progress-deals-approved-what-analysts-and-investors-say/> (accessed 08.12.2012)

Foreign Investment and National Security. Canadian Experience in Assessing Potential Threats

(USA ❖ Canada Journal, 2016, No.5 , p.18-30).

Received: 01.02.2016.

NEMOVA Ludmila Alekseevna, *Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences. 2/3 Khlebnny per., Moscow, 121069, Russian Federation (lunemova@gmail.com).*

Canada belongs to the group of countries with the most favorable investment climate. Until recently, very few foreign investment projects were rejected by the Canadian authorities. However, in the past few years a number of big projects were banned or delayed because of anticipated threats to the national security. The article analyzes the Canadian experience of regulating foreign investment with regard to potential threats.

Keywords: *foreign investment regulation in Canada, strategic assets, national security, state-owned corporations, China.*

About the author:

NEMOVA Ludmila Alekseevna, *Candidate of Sciences (Economics), Head of Sector.*