

С точки зрения экономики

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

Дилемма допуска прямых иностранных инвестиций в политике ЕС и США: обеспечение притока капитала и/или усиление контроля стратегических активов?

Владимир Николаевич ЗУЕВ

доктор экономических наук, профессор факультета мировой экономики и мировой политики Института торговой политики, академический руководитель магистерской программы «Международная торговая политика» ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”» (НИУ ВШЭ)

ул. М. Ордынка, д. 17, г. Москва, Российская Федерация, 119017

E-mail: vzuev@hse.ru

ORCID: 0000-0002-1271-1200

Елена Яковлевна ОСТРОВСКАЯ

кандидат экономических наук, доцент факультета мировой экономики и мировой политики Института торговой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”» (НИУ ВШЭ)

ул. М. Ордынка, д. 17, г. Москва, Российская Федерация, 119017

E-mail: eostrovskaya@hse.ru

ORCID: 0000-0002-8208-3801

Динара Рахимжановна ГИЛЬМАНОВА

студентка магистерской программы «Международная торговая политика», Институт торговой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”» (НИУ ВШЭ)

ул. М. Ордынка, д. 17, г. Москва, Российская Федерация, 119017

E-mail: gilmanovadinara@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1873-6019

ЦИТИРОВАНИЕ: Зуев В.Н., Островская Е.Я., Гильманова Д.Р. Дилемма допуска прямых иностранных инвестиций в политике ЕС и США: обеспечение притока капитала и/или усиление контроля стратегических активов? // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 88–109.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

Статья поступила в редакцию 05.08.2022.

Исправленный текст представлен 07.11.2022.

БЛАГОДАРНОСТЬ. Статья подготовлена при поддержке факультета мировой экономики и мировой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”».

АННОТАЦИЯ. *Растущее внимание к вопросам безопасности, сохранению позиций в стратегически важных отраслях, обеспечению конкурентных преимуществ приводит к ужесточению правил в отношении допуска прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Недавние изменения в законодательстве и политике США и Евросоюза в отношении ПИИ задают современные тенденции и определяют будущие траектории регулирования притока инвестиций. Можно констатировать формирование глобального тренда к более избирательному регулированию иностранных инвестиций, переосмыслению либеральных подходов и политики открытых границ по мере всё большего ужесточения глобального противостояния новых центров экономической силы.*

Особый научный интерес представляет исследование того, каким образом возможно обеспечить существенный приток иностранных инвестиций в национальную экономику, не подрывая лидирующих позиций этих экономик в ключевых и стратегически значимых отраслях. Важным инструментом новой стратегии является запуск механизма скрининга иностранных инвестиций. Модели скрининга в ЕС и США – странах, являющихся ключевыми трендсеттерами в области регулирования ПИИ, – обладают рядом раз-

личий и сходств, понимание которых станет важным аспектом формирования новых глобальных стратегий регулирования ПИИ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *прямые иностранные инвестиции, регулирование допуска ПИИ, стратегические активы, национальная безопасность и общественный порядок, механизм скрининга ПИИ, критическая инфраструктура, критические технологии, доступ к данным.*

В последнее время США, Евросоюз и Запад в целом обеспокоены нарастанием глобальной неопределенности и обострением конкурентной борьбы между основными экономическими центрами. Озабоченность правительств западных стран резко возросла с того момента, как китайские компании начали расширять свое присутствие в области новых технологий и критической инфраструктуры. Руководство США и представители наднациональных органов ЕС заявляют об отсутствии взаимности с Китаем в обеспечении режима допуска ПИИ¹, а также обращают внимание на тот факт, что иностранные государственные предприятия новых центров силы получают поддержку и субсидии от национальных правительств способами,

¹ За последние 5–7 лет наблюдается существенная асимметрия в инвестиционных потоках между ЕС и Китаем в силу дисбаланса в открытости рынков (КНР – один из наиболее закрытых и зарегулированных рынков с точки зрения доступа для ПИИ. Индекс ограничительности ПИИ в Китае в 7–13 раз выше, чем в европейских странах).

которые запрещены правилами единого рынка ЕС или правилами США.

Мы можем наблюдать совпадение интересов США с общеевропейскими в вопросах усиления внешнего контроля над национальными чувствительными активами, в частности со стороны китайских государственных корпораций (SCEs), которое зачастую проявляется не только в доступе к управлению компаниями, но параллельно и в получении доступа к передовым технологиям и патентам. И Евросоюз, и США, видя угрозу потери экономической независимости, вынуждены существенно менять условия допуска капитала из третьих стран в свои экономики, стремясь при этом сохранить баланс между провозглашенной открытостью для ПИИ и геополитическими интересами [Chan, Meunier, 2021; Esplugues, 2018].

Опасения по поводу нарастания активности со стороны стран АТР, в особенности усиления роли КНР как новой супердержавы, неуклонно возрастали на Западе на протяжении последних десятилетий. Китай постепенно преуспел в таких сферах, как высокотехнологичные разработки, ноу-хау, которые определяют международную конкурентоспособность стран. По мнению ряда исследователей, «особый интерес для КНР представляют узкие сферы инвестиционного сотрудничества, включая устойчивое развитие и “зеленые” инвестиции (городскую инфраструктуру, транспорт), что отвечает целям достижения глобального лидерства КНР в этих сферах» [Разумнова, Мигалева,

2020, с. 6]. США видят в Китае стратегическую угрозу, особенно для военной (оборонной) отрасли и в целом для сферы высоких технологий и ноу-хау, где активно используется человеческий капитал. Частной иллюстрацией этой озабоченности являлась реакция на приобретение Китаем значительной доли акций кинокомпаний Голливуда и попытки КНР повлиять не только на киноиндустрию, но даже на формирование мировоззрения, продвигая свои национальные интересы².

Отметим, что не только Китай оказывает системное давление на страны Запада, пытаясь проникнуть в стратегически значимые отрасли ЕС и США, постепенно ослабляя их позиции на мировом рынке. В разные периоды времени появлялись и новые игроки в качестве иностранных инвесторов, например, Россия³, Индия (в фармацевтическом секторе) и Саудовская Аравия. Так, со стороны России были попытки в прошлом приобрести контрольные пакеты акций системно значимых европейских компаний (например, ВТБ выкупал 5,02% акций Airbus)⁴.

Размещение ПИИ становится более значимым событием, чем просто экономической транзакцией и бизнес-решением, имеющим геополитические причины и следствия. ПИИ выступают инструментом реализации выгодных определенным политическим кругам и лобби-группам целей. Для Европы это стало особенно очевидным после того, как китайские инвесторы из года в год целенаправленно скупали высокотех-

2 Фань Юй. Китай покупает Голливуд // The Epoch Times. – 2019. – 26 февраля. – URL: <https://www.epochtimes.ru/kitaj-poku-paet-gollivud-99025308/> (дата обращения: 01.10.2022).

3 Однако текущий геополитический контекст (в т. ч. действие западных санкций) кардинально подрывает инвестиционное сотрудничество ЕС и России: ЕС в рамках своей Глобальной стратегии безопасности придерживается геополитической парадигмы в выстраивании отношений с Россией с минимизацией любых коммуникаций, видя в них источник угроз безопасности (концепция стрессоустойчивости). Очевидно, что в ближайшее время ЕС вряд ли откажется от экономического и политического давления на Россию и, соответственно, на инвестиционные сделки с Россией, что повлияет на характер и интенсивность применения механизма скрининга ПИИ в отношении России [Трещенков, 2019].

4 Внешторгбанк купил 5% Airbus // Банки.ру. – 2006. – 12 сентября. – URL: <https://www.banki.ru/news/bankpress/?id=204098> (дата обращения: 01.05.2022).

нологичные европейские компании (в рамках государственной стратегии «Сделано в Китае до 2025 г.»)⁵. В ответ на эти вызовы ЕС вводит новые ограничительные инструменты регулирования⁶ (в частности, наднациональный механизм скрининга ПИИ) и вносит ряд положений и поправок в действующее инвестиционное законодательство.

Примечательно, что ограничительная политика ЕС, в том числе в отношении растущего коммерческого присутствия Китая в Европе, выходит за рамки скрининга ПИИ: Союз продолжает внедрять новые инструменты, такие как Международный инструмент закупок (*International procurement instrument*), проект Регламента для устранения искажающих эффектов иностранных субсидий, которые направлены на ослабление экономической экспансии КНР в ЕС в ближайшие годы [Молий, Акимов, Разумнова, 2019].

В ответ на растущую обеспокоенность по поводу китайских инвестиций за последние 15 лет американская модель скрининга дважды подвергалась пересмотру: сначала в соответствии с Законом об иностранных инвестициях и национальной безопасности 2007 г. (*FINSA*)⁷, а затем в соответствии с Законом о модернизации анализа рисков иностранных инвестиций 2018 г. (*FIRRMA*)⁸. Происходящие изменения в регулировании такой важной сферы

для национальной безопасности, как иностранные инвестиции, отражают позицию двух крупных мировых сил, ЕС и США, которая состоит в повышении конкурентоспособности национальных товаров и услуг за счет притока ПИИ без создания угроз национальной безопасности, то есть в поиске баланса между стимулирующими и ограничительными мерами в области привлечения ПИИ [Аксенов, 2019].

Национальная безопасность в международной практике скрининга инвестиций

Существующие во многих странах мира механизмы скрининга ПИИ значительно различаются между собой по многим аспектам. В некоторых случаях система проверки предназначена исключительно для защиты национальной безопасности страны от потенциально опасных ПИИ (США). Напротив, другие государства ссылаются на более широкие цели, такие как защита «национальных интересов» (Австралия). Либо требуют, чтобы инвестиции были экономически целесообразными и приносили «чистую выгоду» принимающей стране (Канада). Во Франции концепция свободного движения капитала реализуется параллельно с идеями «экономического патриотизма»,

5 За последние годы крупные приобретения Китая затронули «основные интересы» ЕС в рамках концепции TID business. В области технологий примером является приобретение китайской Midea немецкой компании KUKA AG, одного из ведущих мировых производителей робототехники, промышленного и системного оборудования, пионера Индустрии 4.0, за 4,4 млрд евро. Это вызвало опасения по поводу защиты критически важной национальной технологии (Германии). В области инфраструктуры – приобретение китайской COSCO Shipping, владельца четвертого по величине контейнерного флота в мире, 51% акций греческого порта Пирей в середине 2016 г. В части доступа к данным – приобретение консорциумом из шести азиатских инвесторов 24,99% доли британского оператора дата-центров Global Switch за 2,77 млрд евро.

6 ЕС принимает новые законы о конкуренции, например Временные рамки ЕС для мер государственной поддержки (*the EU's Temporary Framework for State aid measures*) и Временные рамки ЕС для антимонопольного регулирования (*the EU's Temporary Framework for assessing antitrust issues*).

7 CFIUS Laws and Guidance // U.S. Department of the Treasury. – URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-laws-and-guidance> (дата обращения: 01.05.2022).

8 H.R. 5515-538 TITLE XVII—REVIEW OF FOREIGN INVESTMENT AND EXPORT CONTROLS. – 2018. – URL: https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf (дата обращения: 01.10.2022).

применяемыми для фильтрации инвестиционных сделок. В Германии нет каких-либо специальных правил в отношении ПИИ, осуществляемых контролируемые государством предприятиями (*State Owned Enterprises*) и Фондами национального благосостояния (*Sovereign Wealth Funds*), в то время как данный тип инвестиций подлежит особому регулированию в США и Канаде. Кроме того, назначение конкретных независимых организаций (*Комитет по иностранным инвестициям в США, КИИ – The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS*) для реализации процесса оценки ПИИ по соображениям национальной безопасности контрастирует с широкими полномочиями, предоставленными правительствам в механизмах Австралии, Германии, Франции, Великобритании.

Правовая основа механизма скрининга ПИИ по соображениям национальной безопасности также имеет национальные особенности: КНР ссылается на законодательство о конкуренции, в то время как США, Германия, Франция, Австралия, Канада принимают специальные регламенты и законы. В дополнение к этим и многим другим факторам, механизмы различаются характером наступающих последствий в отношении ПИИ, представляющих угрозу национальной безопасности: полный или частичный запрет ПИИ, возможность их одобрения при определенных условиях (смягчения рисков), а также вероятность пересмотреть или обжаловать принятые решения в судебном порядке. В США, например, решения президента не подлежат пересмотру: в 1988 г., на фоне растущего числа японских инвестиций в технологические компании США, Кон-

гресс принимает поправку «Об освобождении от ответственности» к Закону об оборонном производстве 1950 г. (раздел 721) (поправку Эксон-Флорио), уполномочивающую президента США блокировать инвестиции (приобретения, слияния и поглощения, кроме *greenfield – инвестиций с нуля*), по соображениям национальной безопасности [Graham, Marchick, 2006, p. 33–73], в то время как Регламент ЕС устанавливает возможность судебного разбирательства в качестве минимального требования для всех государств – членов ЕС, в которых действует система проверки инвестиций.

Недавние изменения в законодательстве и стратегии США и ЕС в отношении допуска ПИИ отражают современные тренды и будущие траектории проверки инвестиций. Евросоюз и США являются одними из ключевых трендсеттеров в области регулирования ПИИ. Научный интерес представляет исследование различий и сходств (с точки зрения основных направлений деятельности) моделей скрининга в ЕС и США с целью выявления эффективных практик.

Европейский механизм скрининга ПИИ как элемент экономической политики и фактор обеспечения национальной безопасности

19 марта 2019 г. ЕС принял рамочный Регламент о создании системы проведения скрининга ПИИ⁹. 11 октября 2020 г. он вступил в силу. До этого момента в ЕС не был сформирован наднациональный механизм проверки инвестиций из третьих стран: лишь

9 REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. – URL: https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf (дата обращения: 01.05.2022).

в некоторых странах – членах ЕС действовали национальные системы скрининга ПИИ. В глобальном сравнении новая система скрининга инвестиций ЕС является не столь радикальной, как большинство других существующих в настоящее время систем фильтрации в странах ОЭСР, в частности в США. В ЕС скрининг, например, не распространяется на портфельные инвестиции или инвестиции в новые проекты (*инвестиции с нуля, greenfield*), как в США. Более того, в США в рамках Закона об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (*The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRMA*) проверке подвергаются также неконтролирующие инвестиции в акционерный капитал в сфере критически важных технологий, инфраструктуры, конфиденциальных персональных данных (*концепция TID business: critical technology, infrastructure, data*). А в рамках наднационального механизма ЕС денежные пороговые значения не применяются (таблица 1).

Еще одна особенность европейского механизма скрининга – его преимущественно рекомендательный характер и нивелирование критериев за рамками рисков для национальной безопасности и общественного порядка. Так, в отличие от некоторых стран, таких как Канада, Япония или Австралия, ЕС не включает в свое регулирование положения концепции экономической конкурентоспособности. В соответствии с законодательством ЕС рамки регулирования должны фокусироваться только на тех секторах, которые действительно необходимы и важны для поддержания общественного порядка и обеспечения национальной безопасности. Поэтому отбор должен быть прозрачным и ограниченным по времени, с четко определенными критериями, оставляющими как можно

меньше возможностей для интерпретации.

Новый механизм основан на принципах «координации и открытого сотрудничества», на базе которых страны ЕС обмениваются информацией с другими государствами-членами и запрашивают информацию у них о конкретных иностранных инвестициях, которые потенциально влияют на их национальную безопасность и общественный порядок. Новое регулирование ПИИ не создает отдельного механизма проверки иностранных инвестиций, подобного Комитету по иностранным инвестициям в США (*CFIUS*) или национальным системам скрининга ПИИ. Его основная цель – координация внутренних процедур – как в случае, когда государства – члены ЕС используют, так и в случае, когда они не используют механизм инвестиционно-го скрининга (рисунок 1).

В соответствии со статьей 6 Регламента оценка потенциальных ПИИ (проходящих скрининг) проводится в два этапа. В рамках этапа 1 государства-члены уведомляют ЕК о транзакциях, инициируя их последующую проверку. Только ограниченное число транзакций переходит к этапу 2 – более детальной оценке случаев, которые могут повлиять на безопасность или общественный порядок более чем в одном государстве-члене или создать риски для проектов или программ, представляющих интерес для Союза.

Регулирование ПИИ в ЕС не требует от государств-членов проводить отбор ПИИ на национальном уровне или проверять конкретные виды инвестиций. Члены ЕС по-прежнему свободны в решении о необходимости внедрения внутренних (национальных) систем проверки. Новый режим ПИИ ЕС устанавливает, скорее, минимальные стандарты (таблица 2) для существующих или находящихся в разработке /

Таблица 1. Разработка законодательства о контроле за инвестициями в США и ЕС
Table 1. Evolution of investment control legislation in the U.S. and the EU

США			ЕС
Тип	Межсекторальный механизм скрининга		Механизм координации и сотрудничества
Год	2007	2018	2019
Правовая основа	ФЗ «Об иностранных инвестициях и нац. безопасности»	Закон об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (FIRRMA)	Регламент (ЕС) 2019/452
Сфера применения	Любая сделка, приводящая к иностранному контролю над бизнесом в США, способная нанести ущерб нац. безопасности	Любая сделка, приводящая к иностранному контролю над бизнесом в США, способная нанести ущерб нац. безопасности. Операции с иностранной недвижимостью вблизи важных объектов нац. безопасности. Неконтролирующие инвестиции в акционерный капитал в сфере критически важных технологий, критически важной инфраструктуры, конфиденциальных персональных данных (TID)	Инвестиции любого рода из третьих стран, которые могут повлиять на безопасность или общественный порядок
Фактор инициирования проверки	Контроль (приобретение контрольного пакета акций)	Контроль. Неконтролирующие инвестиции, которые представляют иностранному лицу доступ, права или участие в бизнесе в сфере TID в США	Денежные пороговые значения не применяются
Критическая инфраструктура	Основные активы в сфере энергетики	Традиционная инфраструктура, включая коммуникационные сети, коммунальные услуги, нефтегазовые объекты и трубопроводы, электростанции. Специальные металлы, включая самарий-кобальтовые магниты, вольфрамовый порошок, сплавы стали	Физическая или виртуальная, включая энергетику, транспорт, водоснабжение, здравоохранение, связь, СМИ, обработку или хранение данных, аэрокосмическую, оборонную, избирательную, финансовую инфраструктуру и чувствительные объекты, землю и недвижимость
Критические технологии	Критически важные технологии, критически важные компоненты или критически важные технологические элементы, необходимые для нац. обороны	Оборонные изделия, оборудование для ядерных технологий и новые и основополагающие технологии, включая искусственный интеллект, машинное обучение, анализ данных и робототехнику	П. 1 ст. 2 Регламента Совета (ЕС № 428/2009) «продукция двойного назначения» включает искусственный интеллект, робототехнику, полупроводники, кибербезопасность, аэрокосмическую промышленность, оборону, хранение энергии, квантовые и ядерные технологии, нанотехнологии и биотехнологии
Доступ к инфо- и персональным данным	-	Данные о финансах, геолокации и здоровье, собранные американским бизнесом, который ориентирован на уязвимые группы населения или хранит и собирает данные о более чем 1 млн человек	Включая персональные данные или возможность контролировать такую информацию

Источники: Составлено авторами на основе текста Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС 2019/452 от 19.03.2019 об установлении правовых рамок для проверки ПИИ в Союз, Законодательства CFUS, Закона об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (FIRRMA), Закона «Об иностранных инвестициях и национальной безопасности» от 2007 г. США (Foreign Investment and National Security Act of 2007).



Рисунок 1. Процедуры в рамках механизма скрининга ПИИ из третьих стран
Figure 1. Procedures under the screening mechanism of FDI from third countries

Источник: составлено авторами на основе: ст. 6 и 7 Регламента ЕС 2019/452.

планируемых к внедрению систем проверки государств-членов, создает канал обмена информацией между Европейской комиссией и государствами-членами, а также официальный механизм для предоставления обратной связи о поступающих в Союз ПИИ. ЕК выносит заключения по инвестиционным сделкам в рамках данного механизма, которые, однако, формально не являются строго обязательными для исполнения. В действительности в случаях, затрагивающих ЕС в целом, государства-члены должны будут обосновать свое решение не следовать мнению Комиссии. Мнение Комиссии будет весьма значимо, хотя конечное решение об инвестировании после завершения скрининга принимает страна-реципиент.

Необходимо сделать отдельный комментарий относительно пункта 5 ст. 3, ввиду его особого значения: в Регламенте не указан точный механизм, позволяющий сторонам, участвующим в подлежащей пересмотру инвестиционной сделке, напрямую взаимодей-

ствовать с ЕС или с государствами-членами, которые не подвергают сделку скринингу на национальном уровне. Остается не до конца понятным, какую роль будут играть стороны сделки. Будут ли они запускать формальную процедуру, или процесс рассмотрения останется на усмотрение сторон? Каким образом будет реализована эта процедура на практике? Несмотря на то, что инвестор из третьей страны имеет право оспорить отказ в размещении ПИИ, вполне вероятно, что судебное толкование национальной безопасности будет достаточно широким и решения станут приниматься в пользу национальных властей. Национальная безопасность является прерогативой исполнительной власти, и суды, как правило, редко ставят ее под сомнение.

Непроработанность Регламента 2019/452 в точечных инвестиционных аспектах осложняет задачу усиления контроля иностранного капитала. По мнению отечественных ученых Л.Л. Разумновой и Т.Е. Мигалевой

Таблица 2. Минимальные требования к механизмам фильтрации ПИИ в странах – членах ЕС, устанавливаемые статьей 3 Регламента
Table 2. Minimum requirements for FDI screening mechanisms in the EU members due to the Article 3 of the Regulation

Минимальные требования	Комментарии
Правила и процедуры должны быть прозрачными и не допускать дискриминации между третьими странами, то есть соответствовать обязательствам ВТО	Пункт 2 ст. 3 Регламента 2019/452
Государства-члены должны сообщать об обстоятельствах, вызывающих проверку, основаниях для проверки и применимых процедурных правилах, включая временные рамки	Пункты 2 и 3 ст. 3 Регламента 2019/452
Конфиденциальная информация, предоставляемая государствам-членам, должна быть защищена	Пункт 4 ст. 3. Информация, предоставляемая при отборе ПИИ, должна касаться: (1) структуры собственности иностранного инвестора; (2) примерной стоимости иностранных инвестиций; (3) «продуктов», услуг и деловых операций иностранного инвестора; (4) источников финансирования инвестиций; (5) даты инвестиционной сделки
Иностранные инвесторы и заинтересованные предприятия из третьих стран должны иметь возможность обжаловать решения (налагаемые ограничения) национальных властей после проверки ПИИ	Пункт 5 ст. 3. В тексте Регламента отсутствуют описание единого механизма обжалования принятых решений по запрету ПИИ (обозначена только необходимость в его создании) и процедуры повторного рассмотрения сделок. Это может привести к правовой незащищенности иностранных инвесторов
Государства-члены, в которых действуют национальные механизмы скрининга, должны поддерживать, корректировать или принимать меры, необходимые для выявления и предотвращения обхода этих механизмов и итоговых решений касательно ПИИ	Пункт 6 ст. 3 Регламента 2019/452

Источник: составлено авторами на основе: ст. 3 Регламента ЕС 2019/452.

[Разумнова, Мигалева, 2020, с. 13–14], эффективная комплексная реализация европейского механизма не представляется возможной по причине «его рекомендательного характера для стран – членов ЕС, игнорирования иных критериев инициирования проверки (помимо рисков для национальной безопасности и общественного порядка), концентрации исключительно на прямых инвестициях (скрининг не распространяется на портфельные инвестиции, инвестиции в новые проекты (грин-

филд), землю или недвижимость (как в США)». Эксперты Фонда Карнеги поддерживают эту точку зрения и указывают на сложность достижения полной гармонизации существующих мер (в связи с различиями в национальном законодательстве о скрининге в странах – членах ЕС), а также на «нехватку компетентных кадров, зависимость от внешних источников информации о ПИИ, непроработанность критериев выявления критически значимых технологий»¹⁰.

10 Brattberg E., Le Corre Ph. The EU and China in 2020: More Competition Ahead // Carnegie Endowment for International Peace. – 2020. – February 19. – URL: <https://carnegieendowment.org/2020/02/19/eu-and-china-in-2020-more-competition-ahead-pub-81096> (дата обращения: 01.10.2022).

Анализ текста Регламента 2019/452 подтверждает сложность установления баланса между открытостью для ПИИ и геополитическими целями, которая усугубляется сложностью системы распределения полномочий в Союзе. Регламент 2019/452 основан на статье 207 (1, 2) Договора о Функционировании ЕС (ДФЕС), которая предусматривает, что ПИИ попадают под сферу единой торговой политики и являются исключительной компетенцией ЕС в соответствии со статьей 3 (1) ДФЕС. Однако национальная безопасность не является исключительной компетенцией ЕС. Согласно статье 4 (1, 2) Договора о ЕС, «национальная безопасность остается правосубъектностью каждого государства-члена». Таким образом, Регламент 2019/452 носит ограниченный характер и подтверждает наличие наибольшего объема полномочий по проверке ПИИ у государств-членов (они выносят окончательные решения в отношении блокирования или введения стимулирующих мер касательно иностранных инвестиций) в силу пересечения компетенций и соблюдения ЕС принципа субсидиарности¹¹.

Помимо этого, достижение баланса компетенций усложняется тем, что страны – члены ЕС сохраняют значительную законодательную свободу действий при толковании общественного порядка, (национальной) безопасности, интересов безопасности и других конструкций, которые они считают подходящими. Понятия «безопасность и общественный порядок (*security and public order*)», «общественный порядок / государственная политика (*public policy*) или общественная безопасность» вообще взаимозаменяемо используются в законодательстве ЕС в качестве обоснования механизмов проверки ПИИ

государствами – членами Союза (поскольку все они, по существу, до сих пор не определены в законодательных актах ЕС, включая рассматриваемый Регламент).

Статья 4 Регламента содержит неполный перечень факторов, которые следует учитывать при оценке потенциального воздействия ПИИ на безопасность и общественный порядок. Факторы, связанные с деятельностью компании-инвестора, представлены в таблице 3. Согласно статье 4 п. 2 Регламента ЕК, государства – члены ЕС также могут учитывать факторы, связанные с личностью иностранного инвестора. В частности, находится ли иностранный инвестор под прямым или косвенным контролем правительства третьей страны, включая государственные органы или вооруженные силы, в том числе через структуру собственности или значительное государственное финансирование (например, в форме субсидий). Это положение широко рассматривается как прямой ответ на повышенную инвестиционную активность китайских государственных компаний в Европе, а также распространяется на инвестиции российских компаний, особенно в энергетическом секторе, где дополнительные меры защиты инвестиций действуют уже более десятилетия. В соответствии с этим положением государствам – членам ЕС, например, будет настоятельно рекомендовано тщательно изучать инвестиции со стороны китайских компаний, таких как *Logicor*, *Volvo* или *Pirelli*.

Зачастую сложно установить реальных собственников или управляющих предприятий, находящихся на территории ЕС. ПИИ часто связаны с трансграничными операциями, которые затрагивают несколько государств –

11 TEU, Article 4 (1), (2). URL: EUR-Lex - 12012M/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu) (дата обращения: 01.05.2022). TFEU, Article 207 (1), (2). TFEU, Article 3 (1). URL: EUR-Lex - 12012E/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Таблица 3. Секторальный охват рамочного Регламента ЕС о проверке ПИИ
Table 3. Sectoral coverage of the EU Framework Regulation on FDI screening

Механизм скрининга ЕС включает контроль за ПИИ (в форме приобретения), которые влияют на:	
Критическую инфраструктуру	физическая или виртуальная, включая энергетику, транспорт, водоснабжение, здравоохранение, связь, СМИ, обработку или хранение данных, аэрокосмическую, оборонную, избирательную или финансовую инфраструктуру и чувствительные объекты, а также землю и недвижимость, имеющие ключевое значение для использования такой инфраструктуры
Критические технологии (включая технологии двойного назначения)	в соответствии с п. 1 ст. 2 Регламента Совета (ЕС) № 428/2009 «продукция двойного назначения» включает искусственный интеллект, робототехнику, полупроводники, кибербезопасность, аэрокосмическую промышленность, оборону, хранение энергии, квантовые и ядерные технологии, а также нанотехнологии и биотехнологии
Поставку важнейших ресурсов	включая энергию или сырье, а также продовольственную безопасность
Доступ к конфиденциальной информации	включая персональные данные или возможность контролировать такую информацию
Медиа (СМИ)	свобода и плюрализм СМИ

Источник: составлено авторами на основе: ст. 4 Регламента ЕС 2019/452.

членов ЕС. Согласно годовому докладу ЮНКТАД о мировых инвестициях в 2016 г. «Гражданство инвесторов: вызовы политики», более 40% зарубежных филиалов имеют гражданство в нескольких странах, в среднем в трех юрисдикциях. Возникает вопрос, как будут проверяться сделки с ПИИ в нескольких юрисдикциях?¹² Оценка иностранных инвестиций, в которых участвуют несколько государств – членов ЕС, может создать проблемы и сложности как на уровне ЕС, так и на уровне государств – членов Союза.

В этом списке можно увидеть, что широкий спектр секторов попадает под категории, затрагивающие интересы национальной безопасности. К тому же список не является исчерпывающим (п. 12 преамбулы), и государства – члены ЕС могут устанавливать правила для дополнительных секторов в зависимости от национальных особенно-

стей и индивидуальных обстоятельств (пункт 8 преамбулы позволяет членам ЕС сохранять гибкость при проверке ПИИ), что может привести к отсутствию согласованности в подходах и неполной гармонизации процедур скрининга). В то же время термины, используемые в Регламенте ЕС по скринингу ПИИ (такие как «критическая инфраструктура», «искусственный интеллект» или «робототехника»), очень широки. Обращение к судебной практике ЕС не решит проблему, поскольку нормативные определения, установленные для внутреннего рынка, не обязательно применимы к третьим странам. Это неизбежно приведет к правовой незащищенности, в то время как с точки зрения бизнеса прозрачность, предсказуемость и правовая определенность имеют первостепенное значение.

В силу возможности широкой интерпретации основные детерминанты

¹² То есть когда объект инвестирования присутствует в нескольких государствах – членах ЕС (либо в результате открытия дочерних компаний в более чем одном государстве – члене ЕС, либо потому что объект инвестирования предоставляет товары или услуги в более чем одном государстве – члене ЕС).

скрининга (критерии, понятийный аппарат) воспринимаются в экспертных кругах, в частности КНР и Россией, как ненадлежащие. Например, со стороны Китая исходит критика европейского механизма скрининга ПИИ, которая нашла отражение в отчетах Китайского Совета «Об инвестиционной среде в ЕС» за 2019–2020 гг. Основное внимание обращено на отсутствие предсказуемости процесса скрининга, учитываемая нечеткость понятий ЕС для определения факта влияния сделки на безопасность и общественный порядок. В отчете рекомендуется отказаться от широкого и неясного подхода к обеспечению безопасности и вместо этого принять «четкий и исчерпывающий обзорный список», который обеспечил бы большую предсказуемость¹³.

Среди конкретных примеров китайские эксперты выделяют сохранение более пристального внимания к коммерческому присутствию КНР в ЕС, особенно в чувствительных секторах (в которых Китай хочет стать независимым от иностранных поставщиков), что подтверждается конкретными кейсами (рисунок 2).

В 2021 г. было объявлено еще о нескольких крупных приобретениях, однако они не были осуществлены. Китайская *Gopher Investments* отложила многомиллиардную заявку на покупку британского разработчика ПО для азартных игр *Playtech*. Запланированное *Tencent* приобретение британского разработчика видеоигр *Sumo Group* приостановилось из-за вмешательства США: *CFIUS* начала собственную про-

верку по причине того, что *Sumo Group* владеет несколькими студиями, которые базируются на территории США, включая расположенную в Орегоне *Pipeworks Studios*¹⁴.

Баланс между провозглашенной открытостью для ПИИ и регулированием движения капитала по соображениям безопасности, к которому ЕС, казалось, так стремился, могут нарушить геополитические причины. Проблемы обеспечения национальной безопасности по своей природе носят политический характер, и результаты скрининга будут в определенной степени зависеть от политического курса правящих элит и меняющихся концепций угроз национальной безопасности. В текущей геополитической обстановке высока вероятность того, что Еврокомиссия будет активно вмешиваться в *M&A*-сделки, в особенности с недружественными странами, какими они считают Россию и некоторые страны СНГ, ограничивая их инвестиционную активность под предлогом национальной безопасности. Время покажет, перевесит ли в конечном счете парадигма выборочного протекционизма и дискриминации (политического давления на конкретные сделки/страны). Однако на данный момент события указывают именно на подобный сценарий. 6 апреля 2022 г. Еврокомиссия опубликовала для государств – членов Евросоюза Руководство по оценке и предотвращению угроз безопасности и общественного порядка ЕС со стороны *российских и белорусских инвестиций*¹⁵. В Руководстве подчеркивается повышенный риск

13 China Trends #5 – Living with the EU's Investment Screening // Institut Montaigne. – 2020. – June 4. – URL: <https://www.institut-montaigne.org/en/expressions/china-trends-5-living-eus-investment-screening> (дата обращения: 01.05.2022).

14 Правительство США запустило расследование факта покупки *Sumo Group* компанией *Tencent* // Skillbox Media. – 2021. – 1 ноября. – URL: <https://skillbox.ru/media/gamedev/pravitelstvo-ssha-zapustilo-rassledovanie-fakta-pokupki-sumo-group-kompaniy-tencent/?ysclid=I2u1vixmhp> (дата обращения: 01.06.2022).

15 Guidance to the Member States concerning FDI from Russia and Belarus in view of the military aggression against Ukraine and the restrictive measures laid down in recent Council Regulations on sanctions. – URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0406\(08\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0406(08)) (дата обращения: 01.05.2022).

Инвестор из Китая		Целевая компания ЕС		Страна	Сектор	Статус сделки	
Syngenta		Verisem		Италия	C/x	Заблокирована	
China General Nuclear		Nuclear power station in Suffolk		Великобритания	Атомная энергетика	Отозвана	
China Aerospace and Industry Group		IMST		Германия	Спутники	Заблокирована	
Shenzhen Investment Holdings		LPE		Италия	Полупроводники	Заблокирована	
Zhejiang Jingsheng Mechanical		Applied Materials		Италия	Полупроводники	Заблокирована	
Nexperia		Newport Wafer Fab		Великобритания	Полупроводники	На рассмотрении	
Taurus International		Perpetuus Carbon Technologies		Великобритания	Передовые материалы	Заблокирована	
CRRC		Alpi Aviation*		Италия	Беспилотники	Ex-post скрининг: обзор после заключения сделки	
COSCO		HNLA Container Terminal Tollerort		Германия	Транспорт	На рассмотрении	
COSCO		Maersk's box manufacturing unit		Дания	Транспорт	На рассмотрении	
SAI MicroElectronics		Elmos Semiconductor		Германия	Полупроводники	На рассмотрении	

Рисунок 2. Известные случаи скрининга китайских ПИИ в Европе, 2020–2021

Figure 2. Known cases of Chinese FDI screening in Europe, 2020–2021

Это лишь небольшая часть сделок, известная общественности. Большинство проверенных сделок не передаются огласке в силу конфиденциальности заключений.
* Сделка была заключена в 2018 г., скрининг состоялся только в 2021 г.

Источник: Chinese FDI in Europe: 2021 Update // Merics. – 2022. – April 27. – URL: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2021-update> (дата обращения: 01.06.2022).

допуска инвестиций, отвечающих интересам правительств Российской Федерации или Республики Беларусь, в контексте «вторжения России в Украину». В этой связи ЕК призывает государства-члены: (1) систематически использовать комплексные механизмы проверки ПИИ; (2) содействовать тесному сотрудничеству между органами, участвующими в проверке инвестиций, и лицами, ответственными за реализацию санкционной политики; (3) полностью внедрить Регламент проверки ПИИ. ЕК настоятельно рекомендует государствам – членам ЕС в срочном порядке создать национальные механизмы скрининга инвестиций, если они еще этого не сделали. В таком случае нарушается один из принципов, декларируемых в Регламенте 2019/452, – добровольность принятия национальных механизмов («Члены ЕС по-прежнему свободны в выборе того, следует ли внедрять внутренние (национальные) системы проверки. Регламент лишь устанавливает минимальные стандарты»).

Особенности регулирования притока прямых иностранных инвестиций в стратегические отрасли США

В настоящее время в США действует наиболее продвинутый и проработанный механизм скрининга ПИИ в целях обеспечения национальной безопасности (действует более 45 лет)¹⁶. Межведомственный орган – Комитет по иностранным инвестициям США

(CFIUS)¹⁷ – несет ответственность за анализ и проверку инвестиционных сделок.

При изменении модели скрининга в 2007 г. Конгресс укрепил свою роль по двум основным направлениям:

1. Усилил свою надзорную функцию, повысив требования к отчетности CFIUS.

2. Конгресс США в корне изменил понимание национальной безопасности, заложенное в поправке Эксон-Флорио [Graham, Marchick, 2006, p. 33–73]. В это понятие были включены критически важная инфраструктура и вопросы внутренней безопасности как проблемные области, сопоставимые с национальной обороной. Закон также требует от директора национальной разведки (*Director of National Intelligence*) проводить анализ всех инвестиций, которые могут представлять угрозу национальной безопасности США. Закон предоставляет дополнительные возможности президенту и CFIUS, необходимые для оценки иностранных инвестиций и их последствий для функционирования критически важной инфраструктуры страны [Рыцев, 2015].

Во втором случае (2018 г.) в ответ на растущую обеспокоенность по поводу китайских инвестиций в США Конгресс предпринял следующие меры:

1. Расширил юрисдикцию CFIUS (для проверки даже незначительных сделок в стратегических секторах). Ранее законодательство охватывало только сделки, в которых более 50% контроля над бизнесом в США передавалось иностранному лицу. Закон не требовал

¹⁶ CFIUS был создан президентом Д. Фордом в 1975 г. указом президента в ответ на волну инвестиций стран ОПЕК в казначейские ценные бумаги США, корпоративные акции и облигации.

¹⁷ В состав CFIUS входят руководители следующих департаментов и управлений: Министерство финансов (председатель), Управление научно-технической политики Белого дома, офис Торгового представителя США, Министерства торговли, обороны, энергетики, внутренней безопасности, юстиции и Государственный департамент. Иные органы исполнительной власти могут быть временно добавлены в качестве членов с правом голоса в каждом конкретном случае (например, Министерство сельского хозяйства США может быть добавлено в рамках сделки в агробизнесе). Стороны сделки в основном взаимодействуют с Министерством финансов (до и во время проверки), которое управляет общим процессом, координирует веб-портал для подачи документов (*Case management system*), оглашает решения от имени CFIUS сторонам сделки.

от сторон уведомлять *CFIUS* о предполагаемых сделках. *FIRRMA* уполномочила *CFIUS* проверять транзакции миноритарных акционеров (неконтролируемые инвестиции), если целевая компания работала с критически важными технологиями (включены новые технологии: блокчейн, ИИ, робототехника), критически важной инфраструктурой или конфиденциальными личными данными (*TID US business*), что существенно снизило порог вмешательства в этих секторах. Кроме того, регулирование распространилось на сделки, связанные с недвижимостью в непосредственной близости от важных объектов национальной безопасности (аэропорты, морские порты, военные объекты), инвестиции в землю, а также некоторые виды иностранных портфельных инвестиций.

2. Ввел новые требования уведомлять *CFIUS* об определенных транзакциях в обязательном порядке. Ранее процесс был полностью добровольный, сейчас в случае непредоставления уведомления действует система санкций.

В целом законодательные изменения отражают ужесточение политики проверки инвестиций, растущую роль *CFIUS* за последнее десятилетие (таблица 4) и увеличение его ресурсов. Так, в бюджете на 2021-й финансовый год были предусмотрены средства на увеличение штата сотрудников Комитета *CFIUS*. Дополнительные ресурсы расширили возможности *CFIUS* по проверке сделок. Мониторинг и правоприменение позволяют выявлять сделки, которые не были зарегистрированы в *CFIUS*, но могут находиться в юрисдикции *CFIUS* и оказывать влияние на национальную безопасность. Роль *CFIUS* и его влияние будут расти по мере повышения внимания к проблемам национальной безопасности.

Предусмотрено сокращение времени подачи сторонами сделки неофи-

циальной совместной заявки – упрощенной Декларации (драфта для предварительного рассмотрения, получения комментариев и взаимодействия с *CFIUS* до подачи официального уведомления). В Декларацию вносится базовая информация о сделке для обеспечения ускоренной проверки ПИИ. Декларация подается не менее чем за 45 дней до даты совершения транзакции. Затем у Комитета *CFIUS* есть 30 дней, чтобы предпринять одно из следующих действий: (1) запросить, чтобы стороны подали официальное уведомление о сделке, иностранном инвесторе и бизнесе в США; (2) проинформировать стороны о том, что Декларации недостаточно для завершения проверки *CFIUS*, и сообщить сторонам о возможности подать официальное уведомление; (3) инициировать этап официального расследования (45 дней) или (4) уведомить стороны в письменной форме о том, что Комитет завершил все действия в соответствии с этим разделом в отношении сделки.

По сравнению с механизмами скрининга США, Китая, Австралии модель, разработанная ЕС, является более гибкой и прозрачной (таблица 5). Евросоюз не может применять механизм фильтрации ПИИ централизованным образом, как это делают вышеперечисленные страны, поскольку не является единым государством. Государства – члены ЕС должны решать, как использовать этот инструмент.

Сравнивая механизмы, можно констатировать, что механизм ЕС – более мягкий из-за отсутствия системы санкций (в сравнении с США) в случае несоблюдения требований, сроков, намеренного нарушения процесса проверки, предоставления неполной информации. Это освобождает потенциальных инвесторов от дополнительных затрат, связанных с проверкой ПИИ

Таблица 4. Количество рассмотренных сделок в рамках Комитета CFIUS
Table 4. Number of transactions reviewed within the CFIUS

Статистика уведомлений и решений президента США в отношении охватываемых инвестиционных сделок, 2008–2020						
Год	Кол-во заявок	Кол-во расследований	Решения президента	Заявки приняты с условиями смягчения последствий	Отклоненные уведомления*	Кол-во отозванных сторонами уведомлений**
2008	155	23	0	2	2	23
2009	65	25	0	5	0	7
2010	93	35	0	8	0	12
2011	111	40	0	8	0	6
2012	114	45	1	5	0	22
2013	97	49	0	9	2	8
2014	147	52	0	9	1	12
2015	143	67	0	12	1	13
2016	172	79	1	17	0	27
2017	237	172	1	30	0	74
2018	229	158	1	37	2	66
2019	231	113	1	28	1	30
2020	187	88	1	16	1	29

* Уведомления могут быть отклонены Комитетом, если стороны не удовлетворяют требованиям регламента или если в ходе проверки CFIUS произошли существенные изменения в условиях инвестиционной сделки, или обнаружилась информация, которая противоречит первоначальным сведениям, предоставленным сторонами в уведомлении.

** Комитет не может просить или рекомендовать отозвать уведомление и повторно подать заявку, за исключением случаев, когда стороны охватываемой сделки могут исправить существенные ошибки или упущения в заявке, представленной в отношении инвестиционной сделки.

Источник: CFIUS – Annual Report to Congress – CY 2020. – URL: <https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Public-Annual-Report-CY-2020.pdf> (дата обращения: 01.06.2022).

и расцениваемых как нормативное препятствие, которое необходимо соблюдать в рамках схемы выхода на рынок принимающего государства. В случае США реализация системы санкций в рамках FIRREA может оказать значительное сдерживающее воздействие на приток ПИИ: бремя проверки ложится на потенциальных инвесторов, что может вынуждать их принять решение отказаться от инвестирования.

Создание специального подразделения, работающего на многих иностранных языках, будет способствовать выявлению случаев, которые мог-

ли бы остаться незамеченными и представлять угрозу для безопасности ЕС. Иностранные инвесторы не всегда могут получить точное представление о специфике национальной политики государств – членов ЕС. Предоставление иностранным инвесторам более четких указаний и разъяснений относительно текущего процесса проверки / прошлых прецедентов, процедурных особенностей станет важным шагом на пути к достижению прозрачности функционирования европейского механизма скрининга, предсказуемости сроков и результатов проверки.

Таблица 5. Сравнительный анализ ключевых аспектов механизма скрининга в ЕС и США

Table 5. Comparative analysis of key aspects of the screening mechanism in the EU and the U.S.

	 ЕС	 США
● да ○ с ограничениями/условиями ● нет	Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС 2019/452 от 19.03.2019 об установлении правовых рамок для проверки ПИИ в Союз	Комитет по иностранным инвестициям в США (CFIUS), с 2018 г. Закон об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (FIRRMA)
Используется при наличии потенциальных угроз нац. безопасности	○ ○ ●	○ ○ ●
Проверяющие органы активно отслеживают приток ПИИ, не дожидаясь уведомления от компаний/государств-членов	● ○ ○	○ ○ ○
Обязательное уведомление* о поступающих ПИИ, которые могут представлять угрозу нац. безопасности	○ ○ ○	○ ○ ●
Возможность применения регулирования к уже заключенным инвест. сделкам	○ ○ ● **	○ ○ ●
Полномочия блокировать ПИИ	● ○ ○ ***	○ ○ ●
Система санкций в случае непредоставления уведомления (если оно обязательно)	● ○ ○ ****	○ ○ ●
Специальное независимое агентство, отвечающее за проверку и оценку сделок	● ○ ○	○ ○ ●

* В случае США компании должны уведомлять о поступающих ПИИ Комитет по иностранным инвестициям и Рабочую группу, возглавляемую Министерством торговли. Государства – члены ЕС уведомляют Европейскую комиссию.

** Если это не произошло до 10 апреля 2019 г.

*** Возможно на национальном уровне

**** Ответственность государств – членов ЕС

Источник: составлено авторами на основе: Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> (дата обращения: 01.05.2022); Summary of FIRRMA // US Treasury – URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf> (дата обращения: 01.05.2022).

В ЕС отсутствует неофициальная стадия подачи проекта уведомления (по аналогии с упрощенной Декларацией в США). Эта мера может сократить потребность в дополнительной информации и укрепить механизм сотрудничества сторон с ЕК.

Для усиления координации политики между государствами – членами ЕС и повышения прозрачности режима проверки инвестиций Комиссия приступила к осуществлению технических мер по упрощению скрининговых процедур, в частности принятию руко-

водящих принципов для определения типов инвестиционных сделок, требующих детальной проверки (в наиболее чувствительных отраслях), в интересах проверяющих органов государств – членов ЕС и инвесторов¹⁸. Пока поле для интерпретации нарушений в ЕС остается довольно обширным – в отличие от ситуации в США или в Австралии, где существует подробное описание конкретных подсекторов и видов деятельности, которые требуют официального одобрения компетентных органов в обязательном порядке или в формате рекомендаций.

Заключение

В результате проведенного сопоставления можно заключить, что модель скрининга США, представленная Комитетом *CFIUS* и реформированной версией *FIRRMA*, является сегодня наиболее развернутым и наиболее жестким механизмом контроля ПИИ, направленным в первую очередь на контроль китайских проектов слияний и поглощений в целях обеспечения национальной безопасности. Механизм скрининга ПИИ в ЕС только проходит стадию становления, несмотря на то, что основополагающие принципы американской модели (концепция угроз *TID*: критические технологии – критическая инфраструктура – доступ к конфиденциальным персональным данным), а также многие цели (прозрачность, предсказуемость процесса) – уже включены в Регламент 2019/452. Полномочия в сфере принятия решений существенно различаются между ЕС и США. В США федеральное правительство обладает исключи-

тельной компетенцией в вопросах общественной безопасности и обороны и, следовательно, имеет право принимать окончательные решения. В рамках ЕС осуществление скрининга осложняется тем, что реализация политики в области безопасности и обороны является исключительной компетенцией государств-членов. Европейская комиссия формально не имеет права принимать окончательные решения по таким вопросам, ее полномочия ограничены рекомендациями, предусмотренными Регламентом 2019/452. Несмотря на это, ввиду того что вопросы безопасности, связанные с притоком крупных инвестиций из новых центров силы, прежде всего из КНР, но также и из других стран, воспринимаются как всё более чувствительные и побуждают ЕС усилить контроль в этой области, государства-члены объединения отныне обязаны «максимально полно учитывать» рекомендации Комиссии и должны обстоятельно обосновывать любой отказ следовать им, что де-факто затрудняет такой отказ.

Сравнивая действующие в настоящее время механизмы скрининга, можно отметить особенность модели ЕС, которая, устанавливая ограничения на приток ПИИ в отдельных случаях, одновременно нацелена на поощрение инвестиций там, где это возможно, для сохранения инвестиционного баланса посредством выстроенной в соответствии с этими приоритетами регуляторной среды (определения критических сфер экономики, общих и специфических факторов, которые следует учитывать при оценке потенциального воздействия ПИИ на безопасность и общественный порядок; установления минимальных требований к механиз-

18 Guidance to the Member States concerning FDI and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020XC0326%2803%29> (дата обращения: 01.05.2022).

мам фильтрации ПИИ в членах ЕС, организационных и процедурных аспектов; стремления к минимизации затрат потенциальных инвесторов, связанных с проверкой).

Европейский механизм скрининга ПИИ пока находится в стадии становления. Механизмы, предусмотренные Регламентом 2019/452, являются во многом поверхностными: нет четких формулировок того, как Комиссия будет выносить «должным образом обоснованное» заключение, какая информация (необходимая для предоставления комментариев) должна быть раскрыта, когда и кем. Всё это не обеспечивает надлежащего соблюдения прав инвесторов на защиту. Колоссальный объем запросов комментариев и консультаций (вызванных расширением охвата секторов, подлежащих скринингу) одновременно с ограниченностью ресурсов (в частности, проверяющих органов) тормозит сроки рассмотрения заявок и, соответственно, возможность сторон получить своевременные рекомендации. Относительно сжатые установленные сроки не позволяют обеспечить детальную и комплексную проработку, необходимую для эффективного анализа инвестиционных сделок. Особенно вероятны, если сделки относятся к нескольким юрисдикциям, многочисленные параллельные процессы (в силу отсутствия последовательного подхода к запросу, предоставлению и раскрытию деталей). ЕК признает эти недоработки и поощряет координацию действий на этом направлении между государствами-членами для повышения эффективности режима скрининга.

Опыт функционирования подобного механизма в США показал, что порядок рассмотрения сделок Комитетом по иностранным инвестициям США (CFIUS) является еще более сложным и непрозрачным (эффект *black-box regulations*).

Общая проблемная зона заключается в том, что процесс скрининга инвестиций предполагает наличие доверия между всеми его участниками, которого нет. Бизнес сталкивается с тем, что каждая дополнительная процедура, позволяющая Еврокомиссии, КИИ или иной структуре вмешиваться в рыночные процессы (даже если только для предоставления информации), неизбежно приводит к появлению новых барьеров и нарушению баланса между ограничительными и стимулирующими мерами (*эффект horse-trading*). За последние годы на первый взгляд относительно нейтральные (рекомендательные) процедуры Еврокомиссии (в частности, в налоговой, энергетической или конкурентной политике) вызвали дискуссии в экспертных кругах относительно соответствия административных полномочий ЕС общественным интересам и интересам бизнеса [Wernicke, 2021]. Учитывая, что в основе европейского и американского механизма скрининга ПИИ лежат достаточно широкие и подчас расплывчатые предписания относительно поддержания общественного порядка и обеспечения национальной безопасности, необходимо внимательно исследовать их дальнейшее развитие в целях предупреждения ненадлежащего административного вмешательства в рыночные процессы.

Список литературы

Аксенов П.А. Регулирование иностранных инвестиций в США: ограничения в условиях торговой войны // Международная торговля и торговая политика. – 2019. – № 4 (20). – С. 1–11. – DOI: 10.21686/2410-7395-2019-4-31-41.

Молий Г.М., Акимов А.А., Разумнова Л.Л. ЕС на пути к новой стратегии инвестиционного сотрудничества

с Китаем // Управление экономическими системами. – 2019. – № 4 (122). – С. 1–4.

Разумнова Л.Л., Мигалева Т.Е. Новое регулирование скрининга прямых иностранных инвестиций в Европейском союзе и интересы России // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2020. – № 3. – С. 166–186. – DOI: 10.21686/2413-2829-2020-3-166-186.

Рыцев К. Правовое регулирование прямых иностранных инвестиций в контексте обеспечения национальной безопасности // Государственная служба. – 2015. – № 3 (95). – С. 1–4.

Трещенков Е.Ю. Стрессоустойчивость (resilience) в дискурсах Европейского союза и международных организаций // Вестник международных организаций. – 2019. – № 1. С. 55–75.

Chan Z.T., Meunier S. Behind the screen: Understanding national support

for a foreign investment screening mechanism in the European Union // The Review of International Organizations. – 2021. – Vol. 17. – P. 513–541. – DOI: 10.1007/s11558-021-09436-y.

Esplugues C. Towards a common screening system of foreign direct investment on national interest grounds in the European Union // Culture, Meida, and Entertainment Laws. – 2018. – N 12. – P. 1–56.

Graham E., Marchick D. US National Security and Foreign Direct Investment. – Institute for International Economics, 2006. – URL: https://www.piie.com/publications/chapters_preview/3918/02iie3918.pdf (дата обращения: 01.10.2022).

Wernicke S. Investment Screening: The Return of Protectionism? A Business Perspective // YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions. – 2020. – P. 29–41. DOI: 10.1007/978-3-030-43757-2.

From the Point of Economics

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

The Dilemma of Inward FDI in the EU and U.S. Investment Policy: Ensuring Capital Inflows and/or Strengthening Control of Strategic Assets?

Vladimir N. ZUEV

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Faculty of World Economy and International Affairs School of World Economy, Institute of Trade Policy Department of Trade Policy; Program Academic Supervisor, International Trade Policy
HSE University
Malaya Ordynka Street, 17, Moscow, Russian Federation, 119017
E-mail: vzuev@hse.ru
ORCID: 0000-0002-1271-1200

Elena Y. OSTROVSKAYA

Candidate of Sciences (PhD) in International Economics, Associate Professor, Faculty of World Economy and International Affairs School of World Economy
HSE University
Malaya Ordynka Street, 17, Moscow, Russian Federation, 119017
E-mail: eostrovskaya@hse.ru
ORCID: 0000-0002-8208-3801

Dinara R. GILMANOVA

Student of the International Trade Policy Programme
HSE University
Malaya Ordynka Street, 17, Moscow, Russian Federation, 119017
E-mail: gilmanovadinara@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-1873-6019

CITATION: Zuev V.N., Ostrovskaya E.Y., Gilmanova D.R. (2022). The Dilemma of Inward FDI in the EU and U.S. Investment Policy: Ensuring Capital Inflows and/or Strengthening Control of Strategic Assets? *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 88–109 (in Russian).
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

Received: 05.08.2022.

Revised: 07.11.2022.

ACKNOWLEDGMENT. The article was supported by the Faculty of World Economy and International Affairs of the HSE University.

ABSTRACT. *The growing awareness of the security issues, safeguarding the leading positions in strategic industries, and upholding competitive advantages has tightened the rules regarding the admission of foreign direct investment (FDI). Recent changes in policy and legislation of the United States and the EU concerning FDI set current trends and determine future perspectives in investment inflows regulation. We are currently facing a global trend towards more selective and detailed regulation of foreign investment, rethinking liberal approaches and open borders policy as the global confrontation of the new economic power centers becomes increasingly tougher.*

The issue of ensuring FDI inflow into the national economy avoiding risks of undermining leading positions in strategic industries is of a particular academic interest. The implementation of investment screening procedures is becoming one of the important tools of the new national security strategies. Investment screening models in the EU and in the U.S., the key trendsetters in FDI regulation, have a range of differences and similarities analyzed in this article. Therefore, within the framework of the current research we can make an important contribution to the further formation of new global strategies for FDI regulation.

KEYWORDS: *foreign direct investment, regulation of FDI admission, strategic assets, national security and public order, FDI screening mechanism, critical infrastructure, critical technologies, access to data.*

References

- Aksenov P.A. (2019). The US Foreign Investment Regulation: Trade War Restrictions. *International Trade and Trade Policy*. No. 4 (20), pp. 1–11 (in Russian). DOI: 10.21686/2410-7395-2019-4-31-41.
- Chan Z.T., Meunier S. (2021). Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations*. Vol. 17, pp. 513–541. DOI: 10.1007/s11558-021-09436-y.
- Esplugues C. (2018). Towards a common screening system of foreign direct investment on national interest grounds in the European Union. *Culture, Meida, and Entertainment Laws*. No. 12, pp. 1–56.
- Graham E., Marchick D. (2006). US National Security and Foreign Direct Investment. – Institute for International Economics. Available at: https://www.piie.com/publications/chapters_preview/3918/02iie3918.pdf, accessed 01.10.2022.
- Moliy G.M., Akimov A.A., Razumnova L.L. (2019). The EU on the Way to New Strategy of Investment Cooperation with China // *Managing Economic Systems*. No. 4 (122), pp. 1–4 (in Russian).
- Razumnova L.L., Migaleva T.E. (2020). New regulation of direct foreign investment screening in the European Union and interests of Russia. *Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*. No. 3, pp. 166–186 (in Russian). DOI: 10.21686/2413-2829-2020-3-166-186.
- Rycev K. (2015). Legal regulation of foreign direct investment in the context of ensuring national security. *Public Service*. No. 3 (95), pp. 1–4 (in Russian).
- Treshchenkov E.Y. (2019). Resilience in Discourses of the European Union. *Bulletin of International Organizations*. No. 1, pp. 55–75 (in Russian).
- Wernicke S. (2020). Investment Screening: The Return of Protectionism? A Business Perspective. In: *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions*. Pp. 29–41. DOI: 10.1007/978-3-030-43757-2.