DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2019-4-31-41>

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В США: ОГРАНИЧЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ТОРГОВОЙ ВОЙНЫ

П. А. Аксенов

Институт США и Канады РАН, Москва, Россия

США на протяжении последних лет занимают лидирующую позицию в мире с точки зрения привлекательности для иностранных инвесторов во многом благодаря политике благоприятствования иностранным инвестициям и отсутствию значительных ограничений для входящих ПИИ. На текущий момент США пытаются найти баланс между открытостью для иностранных инвестиций и необходимостью решения проблем в области экономики и национальной безопасности. В 2018 г. в результате принятия Закона «О модернизации оценки рисков иностранных инвестиций» были значительно расширены полномочия Комитета по иностранным инвестициям США и ужесточены требования к заключаемым сделкам, в частности контроль и проверка на соответствие требованиям национальной безопасности. Ограничения на исходящие инвестиции со стороны Китая, а также ужесточение требований со стороны США существенно снизили приток ПИИ из Китая в США, особенно в высокотехнологичных отраслях и инфраструктурных проектах. Между тем объем прямых инвестиций США в Китай остается стабильным в течение последних нескольких лет. Кроме того, в Соединенных Штатах действуют отраслевые ограничения на участие иностранных инвесторов в капитале энергетических, теле- и радиовещательных, транспортных компаний, а также банков. Инвестиционные связи между двумя странами, по мнению самих участников сделок, несмотря на политические и торговые противоречия остаются достаточно тесными.

Ключевые слова: ПИИ, национальная безопасность, США, Китай.

THE US FOREIGN INVESTMENT REGULATION: TRADE WAR RESTRICTIONS

Pavel A. Aksenov

Institute for USA and Canada Studies
Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Over the past several years, the United States has taken a leading position in the world in attractiveness to foreign investors, largely due to the policy of favoring foreign investment and the absence of significant restrictions on incoming FDI. Currently the United States are trying to find a balance between openness to foreign investment and emerging issues related to the economy and national security. As a result of the adoption of the Foreign Investment Risk Review Modernization Act in 2018, the authority of the US Foreign Investments Committee was significantly expanded and the requirements for transactions were tightened, in particular, monitoring and verification of compliance with national security requirements. Despite the fact that these measures affected all incoming FDI in the United States, they are primarily an instrument of competition between the United States and China. Restrictions on outbound

investment by China, as well as new requirements on the part of the United States, have significantly reduced the flow of FDI from China to the United States, especially in high-tech industries and infrastructure projects. Meanwhile, the US direct investment in China has remained stable over the past few years. In addition, there are some industry regulations on the share of foreign investors in the capital of energy companies, broadcasting companies, banks and others. Investment relations between the two countries, according to the investors, despite political and trade contradictions, remain quite close.

Keywords: FDI, national security, United States, China.

Введение

Исторически политика США благоприятствовала иностранным инвестициям и в целом существовало лишь небольшое количество ограничений и регуляторных инструментов для входящих инвестиций. Данный факт подтверждается высказыванием бывшего президента США Б. Обамы, сделанным в 2015 г. на инвестиционном саммите «Выбирай США», «Америка с гордостью открыта для бизнеса, и мы хотим, чтобы открыть предприятие здесь было максимально простым и привлекательным для Вас». В последнее время администрация Д. Трампа критиковала некоторые иностранные инвестиции, особенно из Китая, планируя наложить на них более жесткие ограничения.

Прямые иностранные инвестиции в Соединенных Штатах встречаются почти во всех секторах экономики и играют важную роль в процессах приватизации, развитии инфраструктуры, разработке природных ресурсов, а также при реализации проблемных активов с долгами. Например, ряд принадлежавших государству инфраструктурных объектов сдается в долгосрочную аренду частным иностранным акционерным фондам.

Большая часть иностранных инвестиций в экономику США приходится на традиционных союзников, включая Канаду, Германию, Францию, Израиль и Великобританию. Однако поскольку другие страны, включая прежде всего Китай, стремятся инвестировать в зарубежные активы для получения доступа на рынок Соединенных Штатов, а также с целью получения передовых технологий, США все чаще пытаются примирить свою открытость для иностранных инвестиций с проблемами в области экономики и национальной безопасности.

В Соединенных Штатах нет законодательного запрета для иностранных инвестиций, основанного на соображениях экономической или национальной безопасности. Между тем есть ограничения для ряда специфических отраслей, а также процедуры проверки иностранных инвестиций в нескольких регулируемых секторах, включая авиаперевозки и атомную энергетику. Кроме того, в Соединенных Штатах существует процесс проверки на предмет соответствия инвестиционных сделок национальной безопасности, применимый к иностранным инвестициям. Данная процедура была значительно реформирована в 2018 г.

Ежегодно отклоняется более десяти сделок по приобретению американских активов иностранными инвесторами, при этом запрет по соображениям национальной безопасности за все время был наложен только на 5 покупок.

Проверка ПИИ с точки зрения национальной безопасности

Процесс проверки национальной безопасности в отношении иностранных инвестиций в США осуществляется в рамках поправки Эксон-Флорио или Комитетом по иностранным инвестициям США в зависимости от уполномочивающего административного органа. Процесс был значительно реформирован в результате принятия в августе 2018 г. закона «О модернизации оценки рисков иностранных инвестиций» (Foreign Investment Risk Review Modernization Act – FIRRMA) [3].

До принятия FIRRMA в Соединенных Штатах процесс проверки сделок с точки зрения национальной безопасности был полностью добровольным и применялся к операциям, которые могли привести к тому, что иностранное лицо получало полный контроль над американской компанией (покрытая сделка). Устав и сопровождающие его положения не требовали, чтобы какие-либо конкретные иностранные инвестиции подвергались процессу добровольной оценки на предмет угрозы национальной безопасности, но давали Комитету по иностранным инвестициям (или президенту Соединенных Штатов, или обоим, в зависимости от обстоятельств) полномочия блокировать или налагать ограничительные меры в отношении любой покрытой сделки, которая не была заявлена и утверждена.

После принятия FIRRMA Комитет по иностранным инвестициям по-прежнему имеет полномочия проверять сделки по приобретению американских активов иностранными инвесторами. В то же время FIRRMA расширил юрисдикцию Комитета, включив в нее отдельные покупки, договоры долгосрочной аренды или концессии недвижимого имущества, а также прочие инвестиции иностранными лицами в американские активы в определенных ключевых отраслях, особенно в критическую инфраструктуру, критические технологии или в компании, обрабатывающие конфиденциальные личные данные.

Закон FIRRMA впервые ввел обязательный режим регистрации в отношении определенных трансакций, в то время как в отношении всех других трансакций, подпадающих под юрисдикцию Комитета по иностранным инвестициям, уведомление остается добровольным. Согласно закону FIRRMA, об инвестициях, сделанных иностранными лицами или компаниями в американские активы, связанные с критической инфраструктурой, критическими технологиями или конфиденциальными личными данными, в обязательном порядке должен быть уведомлен Комитет. Ко-

митет по иностранным инвестициям США запустил в ноябре 2018 г. обязательный режим, применимый к определенным иностранным инвестициям в рамках Пилотной программы США для бизнеса [3].

В соответствии с этой Пилотной программой, если американский бизнес связан с критически важными технологиями (определенными Законом об экспортном контроле) стороны должны подать заявку в Комитет по иностранным инвестициям, если их сделка предполагает предоставление иностранному инвестору определенных прав управления компанией (например, представительство в совете директоров). Стороны могут быть оштрафованы на сумму транзакции в случае отсутствия уведомления.

Процесс оценки инвестиций с точки зрения национальной безопасности первоначально был направлен на проверку сделок по приобретению иностранными компаниями американских предприятий, которые являются поставщиками Министерства обороны США. Однако после терактов 11 сентября 2001 г. концепция национальной безопасности и, следовательно, круг сделок, подлежащих рассмотрению в рамках режима, были расширены.

Национальная безопасность – это постоянно развивающаяся концепция, и ее расширение в последние годы стимулировалось быстрым развитием технологий, растущей цифровизацией, все более глобализированными цепочками поставок, а также становлением Китая в качестве крупнейшего инвестора и технологического конкурента. Эти соображения привели к принятию FIRREA, что предоставило Комитету по иностранным инвестициям США инструменты для решения современных задач.

Закон не дает четкого определения национальной безопасности, но требует, чтобы Комиссия по иностранным инвестициям учитывала следующие факторы при анализе сделок по продаже компаний:

- 1) производственные мощности могут в перспективе быть востребованы в целях национальной обороны;
- 2) способность и возможность отечественных производств удовлетворять требованиям национальной обороны, включая доступность человеческих ресурсов, товаров, технологий, материалов и услуг;
- 3) уровень контроля отечественных отраслей и коммерческой активности со стороны иностранных компаний и граждан;
- 4) потенциальный эффект от заключаемой сделки на поставки военной продукции, оборудования или технологий в любую из стран, которая:

– определена госсекретарем США как страна, поддерживающая терроризм, или является страной, вызывающей озабоченность в связи с распространением ракет или химического и биологического оружия, либо включена в специальный список стран по нераспространению ядерного оружия;

– создает потенциальную региональную военную угрозу интересам Соединенных Штатов;

5) влияние инвестиционной сделки на международное технологическое лидерство США в сферах, затрагивающих национальную безопасность;

6) потенциальные последствия для национальной безопасности, связанные с приобретением критических технологий и инфраструктуры на территории США, включая объекты энергетики.

Как уже отмечалось, в США существуют ограничения для иностранных инвестиций в определенных регулируемых отраслях. Как правило, компании в данных секторах обязаны получить лицензию на осуществление деятельности, а федеральный закон в свою очередь ограничивает выдачу данных лицензий иностранным инвесторам. Например, Закон о связи 1934 г. с поправками, внесенными Законом о телекоммуникациях 1996 г., запрещает иностранным правительствам, частным лицам и корпорациям владеть более чем 20% акций вещательной компании, имеющей лицензию. Иностранные инвестиции в такие сектора даже в разрешенном объеме подлежат рассмотрению и утверждению отраслевыми регулирующими органами. Правила, выпущенные отраслевым агентством, описывают процесс и стандарты, применимые к анализу сделок с участием иностранных инвесторов в конкретном секторе.

Отраслевые ограничения на ПИИ в США

Федеральные ограничения для иностранных инвестиций затрагивают сектора, которые связаны с государственными интересами и услугами. Хотя перечень не является исчерпывающим, приведенные ниже отрасли промышленности иллюстрируют некоторые ограничения, которые федеральное правительство США ввело для иностранных инвестиций. Некоторые штаты также налагают ограничения на иностранные инвестиции в определенных секторах.

Авианперевозки

Иностранные инвестиции в авиационную отрасль США ограничены и находятся под контролем Министерства транспорта США. В соответствии с федеральными правилами, воздушное судно должно быть зарегистрировано до начала законной эксплуатации в Соединенных Штатах, при этом осуществлять регистрационные действия имеют право граждане США, постоянные жители, корпорации и правительственные организации.

Кроме того, все действующие авиаперевозчики должны получить Свидетельство общественной полезности и необходимости при подаче заявления на выполнение полетов в Соединенных Штатах, а также в случае существенных изменений в структуре собственности или управле-

нии. Получить такое свидетельство может только гражданин США. Понятие «гражданин Соединенных Штатов» включает в себя граждан США, товарищества граждан США или корпорации либо ассоциации, организованные в соответствии с законодательством США, «в которых президент и по меньшей мере две трети совета директоров и другие управляющие должностные лица являются гражданами Соединенных Штатов; которые находятся под фактическим контролем граждан Соединенных Штатов и в которых по меньшей мере 75% голосующих акций принадлежат или контролируются лицами, являющимися гражданами Соединенных Штатов» [2].

Таким образом, иностранные инвестиции в американскую авиакомпанию ограничены 25% голосующих акций. При оценке того, находится ли корпорация под фактическим контролем граждан США, учитываются такие факторы, как участие иностранного лица в принятии управленческих и коммерческих решений, а также контроль над советом директоров. Хотя в законе ничего не говорится об инвестициях без права голоса, Министерство транспорта США истолковало этот закон как ограничение для иностранных инвестиций до 49% доли акций без права голоса.

Банковский сектор

Банковский сектор США жестко регулируется как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Федеральные законы обычно не ограничивают иностранное владение или контроль над банками США, но создание или приобретение банка в Соединенных Штатах иностранным лицом может быть предметом рассмотрения федеральными или государственными регуляторами.

Иностранный банк может учредить филиал, агентство или дочернюю компанию по коммерческому кредитованию в Соединенных Штатах, но для этого он должен получить одобрение Совета управляющих Федеральной резервной системы. Совет оценивает несколько факторов, в том числе согласие государства иностранного банка, финансовую устойчивость иностранного банка, соблюдаются ли иностранными банками и его филиалами законы США. При этом иностранный банк должен предоставить необходимую информацию и гарантии. В свою очередь правила страны происхождения банка предусматривают поддержку иностранного филиала в случае финансовой нестабильности.

Телекоммуникации

Федеральная комиссия по связи рассматривает заявки и выдает лицензии на телерадиовещание. Закон о телекоммуникациях 1996 г. запрещает иностранным правительствам и их представителям иметь лицензию на телевизионное и радиовещание в Соединенных Штатах, а также ограничивает долю участия иностранного правительства или бизнеса в американской компании, обладающей лицензией, 20% акций.

Федеральная комиссия по связи может по своему усмотрению отозвать лицензию у компании, в которой иностранное правительство, частное лицо или корпорация имеют инвестиции в размере более 25%.

Энергетика

Федеральный закон и законы штатов жестко регулируют добычу энергетических ресурсов в Соединенных Штатах. В соответствии с Законом об аренде земель, богатых полезными ископаемыми, только граждане США и корпорации, организованные в соответствии с законодательством США, могут получать договоры аренды для добычи минерального сырья, газа и нефти. В то же время Закон делает исключение для иностранных инвестиций, если родная страна инвестора предоставляет аналогичные привилегии гражданам и компаниям из США.

Лицензии на ядерные установки также имеют жесткие ограничения. В соответствии с Законом об атомной энергии лицензия на ядерные установки не может быть приобретена иностранным инвестором или корпорацией, которая принадлежит или контролируется иностранцами, иностранным правительством или иностранной корпорацией. Соответственно такие лица не имеют права подавать заявки на получение лицензий.

Судоходство

Грузовое судоходство между портами в Соединенных Штатах ограничено судами, построенными в США, находящимися в собственности и зарегистрированными на американские компании. При этом только правомочные лица могут получить регистрацию в Береговой охране США для участия в этой деятельности, и регистрация может быть осуществлена гражданами США или компаниями, в которых граждане США владеют по меньшей мере 75% акций.

Несмотря на появление новых ограничений, согласно индексу инвестиционного доверия, в отношении ПИИ, рассчитанному «А. Т. Карни», Соединенные Штаты занимают первое место уже седьмой год подряд (рис. 1).

Рис. 1. Индекс инвестиционного доверия 2019 г. [6]

Большая часть инвестиций в США по-прежнему поступает из Канады и из стран ЕС. Тем не менее в период с 2013 по 2015 г. Комитет по иностранным инвестициям рассмотрел больше сделок, в которых принимали участие инвесторы из Китая, чем из любой другой страны. При этом некоторые китайские компании, такие как «Леново», закрыли ряд крупных сделок по приобретению активов в США. Закон, принятый Конгрессом США в 2018 г., значительно расширил масштабы анализа иностранных инвестиций на предмет потенциальных угроз национальной безопасности США.

ПИИ из Китая в США в период торговой войны

В первой половине 2019 г. объем инвестиций между США и Китаем продолжил сокращаться, несмотря на спад напряженности, связанной с торговыми противоречиями. Динамика ПИИ Китая в США представлена на рис. 2. Как видно из графика, спад явился следствием обострения торговых противоречий, и объем инвестиций в 2019 г. составил лишь 3,13 млрд долларов. Общий объем ПИИ и венчурных сделок между странами сократился до 13 млрд долларов, падение – на 18% по сравнению с предыдущим шестимесячным периодом и на 49% по отношению к первой половине 2018 г. [5].

Рис. 2. Прямые инвестиции Китая в США (в млрд долл.) [7]

Этот показатель стал самым низким значением с 2014 г., что вызывает беспокойство инвесторов по поводу застопорившихся торговых переговоров, ужесточения контроля за иностранными сделками в США и

ограничений администрации Трампа в отношении телекоммуникационного гиганта «Хуавэй Текнолоджис Ко.» В целом сокращение трансграничных инвестиций стало одним из первых негативных последствий напряженности между США и Китаем.

Объем завершенных сделок в США с участием китайских инвесторов в первой половине 2019 г. оставался ниже 5 млрд долларов, как и в предыдущие годы. При этом пик по сумме прямых инвестиций Китая в США был в 2016 г. После этого началось падение, связанное в том числе с наложением Китаем ограничений на исходящий поток капитала. Значительно сократился также объем венчурных китайских инвестиций в американский высокотехнологический сектор.

Между тем объем прямых инвестиций США в Китай остается стабильным в течение последних нескольких лет. За первую половину 2019 г. объем завершенных сделок составил 6,8 млрд долларов.

На динамику китайских инвестиций также, вероятно, повлияли более жесткие ограничения, введенные правительством США с целью помешать Китаю приобрести доли в компаниях, которые могут дать Пекину стратегическое преимущество в чувствительных технологиях.

Инвестиционные связи между двумя странами, по мнению самих участников сделок, несмотря на политические и торговые противоречия остаются достаточно тесными. При этом источники инвестиционных денег, связанных с Китаем, могут быть разными, как и мотивация самих инвесторов, что на практике представляет значительную сложность для регулирующих органов в определении конечного бенефициара.

Закон 2018 г. расширил полномочия Комитета по иностранным инвестициям США по контролю за сделками в критически важных отраслях, прежде всего в высокотехнологичных, вызвав тем самым первоначальный спад. По данным «Родиум Групп», объем китайских венчурных инвестиций в США в первой половине 2019 г. снизился на 27% по сравнению с аналогичным периодом 2018 г. в долларовом выражении [4].

Некоторые инвесторы из Китая выбирают альтернативные тактики, в том числе пытаются скрыть географию происхождения капитала. В частности, основатель венчурного фонда «ДатаТрайб», инкубатора стартапов в сфере кибербезопасности, заявил, что за последние 1,5 года связанные с государством инвесторы из Китая и России неоднократно предлагали инвестиции фонду через ряд подставных компаний, но получали отказ, после того как выяснялось происхождение денег.

Для иностранных инвесторов, планирующих инвестировать в Соединенные Штаты, особенно из Китая, которые плохо знакомы с текущей политической ситуацией, есть несколько ключевых моментов, которые следует учитывать.

Во-первых, растет озабоченность регуляторов по поводу национальной безопасности, параллельно увеличивается количество проверок

инвестиционных сделок. Таким образом, иностранные инвесторы должны тщательно анализировать потенциальные риски отклонения сделок. Например, несколько сделок с участием китайских инвесторов были заблокированы, потому что американские компании работали с базами данных, содержащими личные данные граждан США.

Во-вторых, на текущий момент Комиссия по иностранным инвестициям США также блокирует сделки, учитывая прочие риски, в том числе связанные с надежностью и финансовой устойчивостью зарубежного партнера.

В-третьих, количество сделок, подлежащих более глубокому анализу в рамках процесса проверки национальной безопасности США, растет в геометрической прогрессии. И наконец, Соединенные Штаты увеличивают масштаб и интенсивность применения своих санкций и законов о борьбе с коррупцией, соблюдение которых со стороны иностранного инвестора необходимо для ведения бизнеса в США.

Поток ожидающихся китайских инвестиций в США находится на пятилетнем минимуме, и большинство препятствий и проблем, влияющих на объем инвестиций, сохраняются в краткосрочной перспективе. Отчасти снижение объема инвестиций является результатом проводимой Пекином политики по контролю за исходящим капиталом и последствиями кампании по сокращению долга и рискованного кредитования. Кроме того, ожидается, что Соединенные Штаты будут уделять более пристальное внимание происхождению венчурного капитала и приобретениям в сфере высоких технологий [1].

Список литературы

1. Аксенов П. А., Емельянов Е. В. Прямые инвестиции между США и Китаем в эпоху Д. Трампа // Россия и Америка в XXI веке. – 2019. – № 3.
2. 49 U.S. Code § 40102. Definitions. – URL: <https://www.law.cornell.edu/>
3. Mir A. The Foreign Investment Regulation Review. – 7th edition. The Law Reviews. – URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-foreign-investment-regulation-review-edition-7/1209434/united-states>
4. Somerville H. China Investors Keep Making Deals in Silicon Valley Amid Washington Pushback // The Wall Street Journal. – URL: <https://www.wsj.com/articles/chinese-investors-u-s-tech-entrepreneurs-continue-to-make-deals-11572275105>
5. Ferek K. S. U.S. – China Investments Continue to Decline // The Wall Street Journal. – URL: <https://www.wsj.com/articles/u-s-china-investments-continue-to-decline-11564653603>

6. The 2019 Foreign Direct Investment Confidence Index. – URL: <https://www.atkearney.com/foreign-direct-investment-confidence-index/2019-full-report>

7. The US-China Investment Hub. – URL: <https://www.us-china-fdi.com/us-china-foreign-direct-investments/data>

References

1. Aksenov P. A., Emelyanov E. V. Pryamye investitsii mezhdru SSHA i Kitaem v epohu D. Trampa [Direct Investment between the US and China in the Era of D. Trump], *Rossiya i Amerika v XXI veke*, 2019, No. 3.

2. 49 U.S. Code § 40102. Definitions. Available at: <https://www.law.cornell.edu/>

3. Mir A. The Foreign Investment Regulation Review. – 7th edition. The Law Reviews. Available at: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-foreign-investment-regulation-review-edition-7/1209434/united-states>

4. Somerville H. China Investors Keep Making Deals in Silicon Valley Amid Washington Pushback // The Wall Street Journal. Available at: <https://www.wsj.com/articles/chinese-investors-u-s-tech-entrepreneurs-continue-to-make-deals-11572275105>

5. Ferek K. S. U.S. – China Investments Continue to Decline // The Wall Street Journal. Available at: <https://www.wsj.com/articles/u-s-china-investments-continue-to-decline-11564653603>

6. The 2019 Foreign Direct Investment Confidence Index. Available at: <https://www.atkearney.com/foreign-direct-investment-confidence-index/2019-full-report>

7. The US-China Investment Hub. Available at: <https://www.us-china-fdi.com/us-china-foreign-direct-investments/data>

Сведения об авторе

Павел Андреевич Аксенов
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
Института США и Канады РАН.
Адрес: Институт США и Канады
Российской академии наук, 121069,
Москва, Хлебный пер., д. 2/3.
E-mail: p.aksenov@iskran.ru

Information about the author

Pavel A. Aksenov,
PhD, Senior Researcher of the Institute
for USA and Canada Studies of RAS.
Address: The Institute for USA and Canada
Studies of Russian Academy of Sciences,
2/3 Khleby per., Moscow, 123995, Russian
Federation.
E-mail: p.aksenov@iskran.ru