

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОБЪЕКТЫ ЭКОНОМИКИ КАЗАХСТАНА: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ (2-я часть)

Т.А. Есиркепов, д-р экономич. наук, профессор,

Институт системных исследований казахстанского общества ун-та «Туран»,

А.И. Мерғалиева, д-р экономич. наук,

Западно-Казахстанский госуниверситет им. М. Утемисова

3. Мировая практика ограничения иностраннх инвестиций в стратегический сектор экономики

Как в развитых, так и развивающихся странах широко практикуется введение определенных барьеров на приобретение предприятий стратегических отраслей. Так, в 2008 г., по данным ЮНКТАД, были приняты 25 новых ограничительных норм для иностранных инвестиций.

Мы не нашли в правовой и экономической практике дальнего зарубежья таких понятий, как «стратегический объект», «стратегическая отрасль» или «стратегическое предприятие». При исследовании нормативно-правовых актов были изучены перечни с указанием секторов экономики, компании которых нежелательны для поглощения нерезидентами (restrictions on FDI).

В основном ограничения на иностранные инвестиции вводятся с помощью следующих шести инструментов: (1) регулирование права собственности со стороны иностранных инвесторов в отдельные секторы экономики и допуск на рынок, (2) установление соответствующего национального режима, (3) проверка и одобрение со стороны государственных органов, (4) требования к составу совета директоров компании, (5) процедура въезда и пребывания иностранных инвесторов, и (6) спецификация (рабочих) характеристик. Наиболее распространенной мерой является ограничение на право собственности со стороны иностранных инвесторов и степень их влияния на предприятие. Первичный (горнодобывающий, аграрный) и сектор услуг (транспорт, коммуникации, электричество,

финансы и страхование) часто являются строго ограниченными для иностранных инвестиций, тогда как производственный сектор не содержит таких запретов.

Зарубежными учеными было проведено исследование формы собственности предприятий естественных монополий (электро-снабжение и водоснабжение) в странах Латинской Америки, Восточной Европы, Африки, Южной Азии, Среднего Востока и Восточно-Азиатского региона. Исследование было проведено в 49 странах для анализа предприятий водоснабжения и в 53 странах в сфере электроснабжения, с количеством компаний соответственно 973 и 252 (табл. 1). Из 252 компаний, предоставляющих услуги электроэнергетики, из 53 государств 161 - частная компания и 91 - госпредприятие.

Получилось, что из 161 компании только 43% находятся в полном частном владении, остальные функционируют при участии государства. Среди них есть предприятия, переданные под управление, в концессию, в лизинг, имеющие смешанную структуру собственности (рис. 1).

Что касается сектора водоснабжения, то их подавляющее большинство являются государственными компаниями (рис. 2). В 49 странах из указанных в табл. 2 регионов водоснабжение обеспечивают 973 хозяйствующие единицы. Соотношение таково: 136 частных компаний и 837 государственных.

Существуют две противоположные позиции на развитие данных секторов экономики: сторонники приватизации и сторонники снижения государственного регулирования (табл. 3).

Таблица 1 - Электроэнергетическая отрасль по форме собственности в региональном разрезе, 2002 г.

| Регион | Частные компании | | Госкомпании | | Итого | |
|--|------------------|------------|-------------|------------|------------|------------|
| | количество | доля, % | количество | доля, % | количество | доля, % |
| Латинская Америка и Карибы | 111 | 69 | 44 | 48 | 155 | 62 |
| Восточная Европа и Центральная Азия | 36 | 22 | 21 | 23 | 57 | 23 |
| Субтропическая Африка | 9 | 6 | 19 | 21 | 28 | 11 |
| Южная Азия | 3 | 2 | 3 | 3 | 6 | 2 |
| Восточноазиатский Тихоокеанский регион | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 |
| Средний Восток и Северная Африка | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 |
| Итого | 161 | 100 | 91 | 100 | 252 | 100 |

Источник: An Empirical Assessment of Private Sector Participation in Electricity and Water Distribution in Developing Countries Katharina Gassner [1].

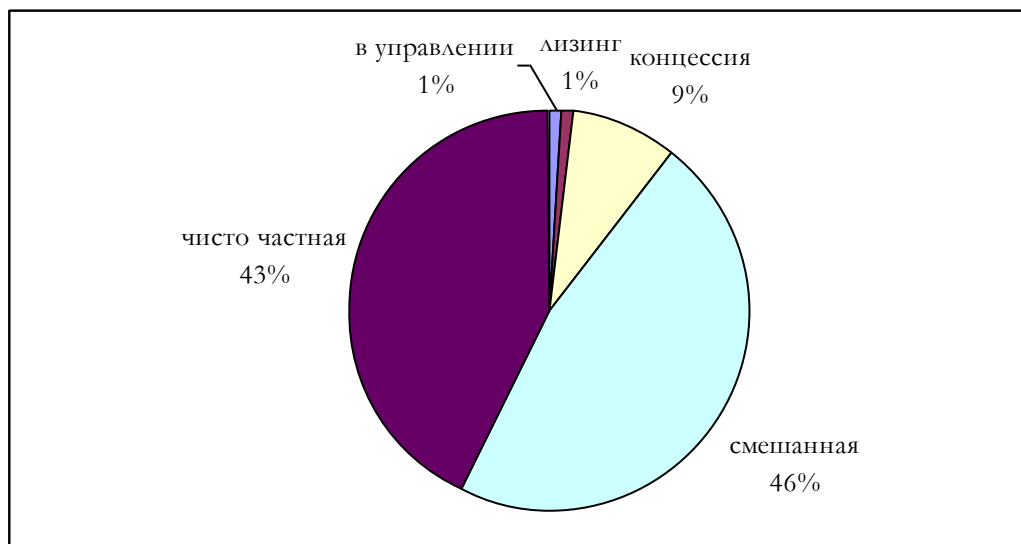


Рис. 1. Типы частного участия в электроснабжении в 161 компании

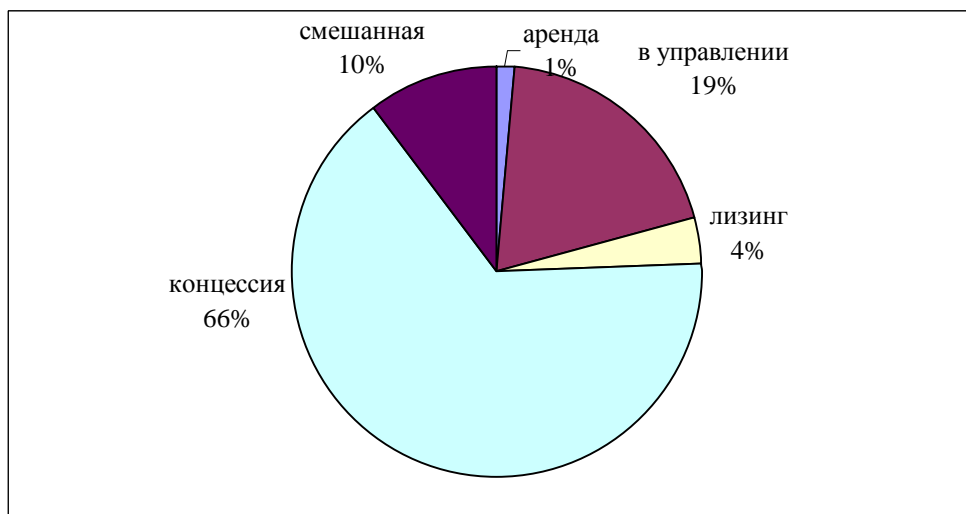


Рис. 2. Типы частного участия в водоснабжении по 136 компаниям.

Таблица 2 - Водоснабжение по форме собственности по регионам, 2002 г.

| Регион | Частные компании | | Госкомпании | | Итого | |
|--|------------------|---------|-------------|---------|------------|---------|
| | кол-во | доля, % | кол-во | доля, % | кол-во | доля, % |
| Латинская Америка и Карибы | 89 | 65 | 331 | 40 | 420 | 43 |
| Восточная Европа и Центральная Азия | 29 | 21 | 366 | 44 | 395 | 41 |
| Субтропическая Африка | 10 | 7 | 87 | 10 | 97 | 10 |
| Восточноазиатский Тихоокеанский регион | 4 | 3 | 24 | 3 | 28 | 3 |
| Средний Восток и Северная Африка | 4 | 3 | 29 | 3 | 33 | 3 |
| Итого | 136 | | 837 | | 973 | |

Источник: An Empirical Assessment of Private Sector Participation in Electricity and Water Distribution in Developing Countries Katharina Gassner [1].

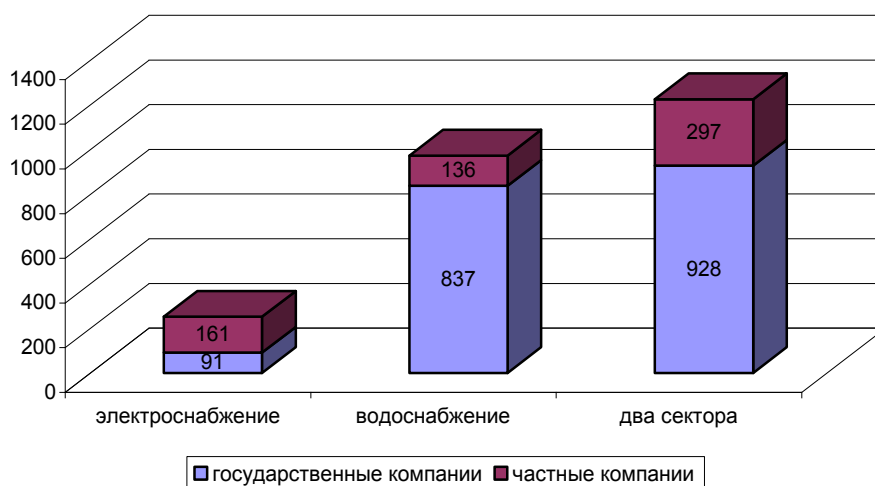


Рис. 3. Государственные и частные компании по секторам экономики

Таблица 3 - Позиции на развитие энергетических отраслей экономики

| Сторонники приватизации | Сторонники сохранения государственной собственности |
|---|--|
| Частный сектор гораздо эффективнее государственного в вопросах, касающихся распределения ресурсов и общего развития энергетического сектора. | Доступ к месторождениям через собственные частные компании для ресурсодефицитных стран открывает перед ними более дешевую нефть, газ для производства электроэнергии и т.д. |
| Конкуренция послужит экономическому росту и, следовательно, скажется на снижении стоимости электроэнергии для потребителей. | Это естественные монополии, где нет конкуренции; частные (транснациональные) компании на практике повышают тарифы, а не снижают. |
| Политика рыночного благоприятствования (market-friendly policies) сделает энергетическую систему доступной демократическому контролю через потребительский спрос. | Главная причина либерализации энергетического сектора экономики – это стремление удешевить доступ к энергетическим активам, так как основные усилия по либерализации этого сектора экономики осуществляются странами, зависимыми от импорта энергетических ресурсов. |

| Сторонники приватизации | Сторонники сохранения государственной собственности |
|--|--|
| Либерализация энергетического сектора сделает возможной замену устаревших и экологически грязных технологий новыми разработками, учитывающими экологические стандарты, что благотворно скажется на состоянии окружающей среды. | Частная компания не способна осуществить значительные капитальные вложения, рассчитанные на долгосрочный период, по модернизации, капитальному ремонту объектов энергетического, коммунального назначения. |

Наибольшее количество ограничений на осуществление иностранных инвестиций среди стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСД) в данный момент имеется в Исландии, Канаде, Турции, Мексике, Австрии, Австралии, Южной Корее и в Японии. Так, в Китае и Японии длительное время существовал запрет на приобретение иностранными инвесторами акций телекоммуникационных компаний. В Исландии иностранным инвесторам закрыт доступ в рыболовство и энергетический сектор, в Мексике – к акциям национальных нефтяных компаний. В качестве примера государств, вводящих отраслевые ограничения на объекты инвестирования экономического характера, можно привести ряд стран Латинской Америки. Так, в Чили ограничены иностранные инвестиции в морской транспорт и АЭС. В Аргентине имеются ограничения на иностранные инвестиции в финансовые услуги, страхование, радио и телевидение. В Бразилии ограниченными для иностранных инвестиций являются финансовый сектор, железнодорожный транспорт, горное дело и связь. Так, в Венгрии и России существуют ограничения на иностранные инвестиции в стратегические предприятия – преимущественно в те, которые связаны с оборонной промышленностью, а также в Венгрии в отношении национальной авиакомпании «Малев». В Польше для осуществления инвестиций в государственные предприятия следует получить одобрение соответствующих государственных органов.

В Индии запрещается привлечение прямых иностранных инвестиций в следующие секторы экономики: игровой бизнес, лотерею, производство атомной энергии, розничную торговлю, сельское хозяйство [2].

Южная Корея запрещает иностранные инвестиции в сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство, распределение электроэнергии, распространение информации и коммуникации, транспорт и образование.

Также только граждане Кореи могут инвестировать в производство риса и ячменя. Существуют ограничения по праву владения в компаниях Korea Electric Power Company и Korea Gas. Ни один иностранец не может быть держателем акций компаний, связанных с производством ядерной энергии. Строительство железной дороги является прерогативой правительства Кореи и компаний Korea National Railroad или Korea Rail Network Authority. В секторе распространения информации и коммуникационной отрасли есть ограничения на владение печатными изданиями и телекоммуникационными компаниями. Нерезидентам не разрешается иметь радиостанции в собственности. Как и в Чили запрещены инвестиции в национальное телевидение, выпуск программ или обеспечение новостных программ. Однако иностранным инвесторам допускается максимально на 33% владеть операторами кабельного телевидения и вещания. Примечательно, что ограничения в данном секторе Кореи не распространяются на Сингапур. Нерезидентам запрещено быть редакторами любых газет или работать в национальной службе новостей Korea Yonhap News. Более того, существуют строгие ограничения на создание образовательных учреждений, в частности, в мегаполисе Сеуле. В большинстве секторов Корея сохраняет за собой право адаптировать и изменять правила в будущем относительно доступа на рынок и других ограничений на иностранное владение.

Интересен пример Чили в ограничении доступа иностранных инвесторов на рынок. Ограничения присутствуют практически во всех сферах, особенно они сильны в добывающей промышленности, в сфере транспорта, распространения информации и коммуникационной отрасли. Правительство Чили считает, что любая деятельность, связанная с разведкой и эксплуатацией жидких или газообразных гидрокарбонатов и их залежи, классифицируется как важная состав-

ляющая национальной безопасности и является предметом верховного постановления президента. Также присутствуют запреты в секторе транспортных услуг. Также есть требование, что президент, менеджер, большинство директоров и администраторов юридического лица в секторе авиаперевозок должны быть лицами чилийской национальности. Такое же требование предъявляется в секторе телевидения. Чили имеет высокую степень ограничений в трудовом законодательстве для иностранцев, например, предприятию с более чем 25 штатными единицами необходимо обеспечить такой состав, где 85% нанятых будут резиденты Чили. Однако исключения составляют эксперты, технический персонал, который невозможно заменить местными кадрами, как определено в законе Dirección General del Trabajo.

Соединенные Штаты достаточно открытая для инвестиций страна в первичные секторы экономики, обрабатывающую промышленность и большинство видов услуг. В то же время США имеют много ограничивающих мер в финансовом секторе. Например, создание кредитных союзов, сберегательных банков или сберегательных ассоциаций через представительства корпораций, организованных по законодательству другой страны, запрещено. В некоторых штатах не разрешается создавать филиалы или агентства иностранными банками. В сфере транспорта также существуют определенные требования и ограничения к иностранным инвесторам. В общем в США действует достаточно благоприятный режим для инвестиций. Хотя были выявлены случаи, когда предпринимались меры дискриминационного характера к некоторым мелким иностранным компаниям. К тому же, требуя взаимной договоренности с другими странами, США не открывают ни один сектор экономики, если страна инвестора имеет на своей территории ограничения на интересы американского бизнеса. В США насчитывается 42 вида деятельности, которые считаются стратегическими. Совет безопасности США может наложить вето на любую сделку, в которой усмотрит угрозу безопасности и национальным интересам страны.

Другой пример относительно открытой для инвестиций страны – Сингапур. Однако и там есть ограничения для иностранного владения, например, в таких государственных

компаниях, как PSA, Singapore Power, Power Grid, Power Supply, Power Gas, Singapore Technologies Engineering и Singapore Airlines. Также установлены барьеры в секторе жилищного строительства. Только Sentosa Development Corporation имеет право управлять и разрабатывать район Sentosa и Southern Islands. Определенные преграды для иностранного капитала присутствуют и на рынке финансовых услуг. В дополнение Сингапур требует, чтобы иностранцы, желающие зарегистрировать бизнес, имели в качестве менеджера местного специалиста, резидента. Все филиалы иностранных компаний должны иметь минимум два местных агентства.

Вопреки распространенному мнению, Япония имеет не такие сильные ограничительные меры для прямых иностранных инвестиций, как Корея или Мексика. В основном закрыт для иностранцев добывающий сектор, транспортный и коммуникационный NTT.

В КНР также действует режим разграничения привлекаемых иностранных инвестиций, он делится по критериям на поощряемые, ограниченные и запрещенные. Так, 1 декабря 2007 г. был опубликован Каталог отраслей, рекомендованных для инвестирования иностранного капитала в китайскую экономику. Согласно этому документу к отраслям и видам деятельности, запрещенным для иностранных инвестиций (всего более 35 направлений), относятся следующие.

Ограничения иностранных инвестиций в секторе недвижимости на ведение деятельности на вторичном рынке недвижимости, маклера недвижимости или брокерской фирмы, строительство и эксплуатацию 5-звездочных гостиниц, отелей, вилл, офисных зданий, кинотеатров, коттеджных поселков и международных выставочных центров, кроме того, использование иностранных инвестиций при строительстве гольф-клубов находится под абсолютным запретом. Из категории поощряемых иностранных капиталовложений исключено строительство жилья экономкласса.

В финансовом секторе иностранные инвестиции могут осуществляться только в форме совместных предприятий, причем в некоторых случаях доля иностранного участия в них ограничивается. Так, например, иностранные компании могут инвестировать во фьючерсные компании, получая право на приобретение 1/3 акций (33%), при этом контрольным

пакетом акций владеет китайская компания. Кроме того, также уменьшились ограничения на инвестиции в страховании. Иностранные инвесторы получают право на покупку до 50% акций страховых компаний КНР. Ограничивается доля иностранного участия в банках, товарных, финансовых и лизинговых компаниях, выпуске акций, а также в инвестировании компаний по управлению фондами (доля иностранного капитала не превышает 49%). Иностранные инвестиции в медицинские учреждения по-прежнему ограничены для совместных предприятий.

В издательском деле, СМИ, маркетинговых и социальных исследованиях в знак признания влияния интернета в качестве альтернативного источника публикации, ведение информационных интернет-сайтов, аудиотрансляций посредством интернета, ведение деятельности по предоставлению доступа в интернет были также добавлены к запрещенным категориям.

Разведка, добыча, обогащение радиоактивных и редкоземельных руд; плавка и обработка радиоактивных руд; переработка китайских традиционных чайных культур и медицинских препаратов; производство оружия и боеприпасов; производство новых строительных материалов и др. также ограничены для иностранных инвестиций.

Новая политика Китая ограничивает или запрещает инвестиции в уже освоенные виды промышленности (например, игрушки, мебель, обувь, одежда) или в отраслях с высокой степенью использования ресурсов и энергии (например, стали, алюминия, бумаги, цемента и другой продукции базовых отраслей промышленности). В целом из списка поощряемых видов деятельности было исключено большинство ресурсных и энергоемких производств, а также многие производства, ориентированные на экспорт продукции. Ранее в КНР с этой же целью был принят «Каталог товаров, запрещенных к торговле с внешней переработкой».

По ряду отраслей и видов деятельности иностранные инвестиции могут осуществляться только в форме совместных предприятий, причем в некоторых случаях доля иностранного участия в них ограничивается. Такие ограничения существуют по 75 позициям, в том числе: выращивание зерна, карто-

феля, хлопка, масличных культур, переработка древесины редких пород, добыча полезных ископаемых, включая вольфрам, молибден, золото, олово, сурьму, флюорит, электролиз алюминия, меди, свинца, цинка, серебро, металлы платиновой группы и др. Под действие ограничений попадают также отдельные виды продукции пищевой промышленности, табачной промышленности, выпуск периодических изданий; строительство нефтеперерабатывающих и коксующихся производств; выпуск ряда медикаментов; производство химических волокон, резины, контейнеров, малых и средних подшипников и т.д.

Если раньше китайское правительство стремилось привлекать иностранные инвестиции любой ценой, то теперь оно больше обеспокоено качеством инвестиций. По данным New York Times, американская Carlyle Group на протяжении трех лет пыталась получить разрешение китайского правительства на покупку производителя строительного оборудования и получила отказ в интересах национальной безопасности.

Ниже дана табл. 4 стратегического сохранения в государственной собственности некоторых сфер деятельности в КНР.

В России сейчас 42 вида деятельности по 11 направлениям считаются стратегическими. Список этих отраслей был увеличен с 16 до 42, а за основу взят список стратегических отраслей США. Россия ограничивает доступ иностранных компаний в производство вооружений, ядерных материалов, строительство ядерных объектов, разработку стратегических месторождений и ряд других областей. Помимо классических направлений, в список вошли и такие сферы, как телевизионное и радиовещание на территории, где проживает более половины населения субъекта РФ, редакционная или издательская деятельность, если издание выходит тиражом свыше 1 млн. экземпляров ежедневно, полиграфическая деятельность, если такой хозяйствующий субъект способен выпускать более 20 млн. листов-оттисков ежемесячно, услуги связи (за исключением интернета).

Таблица 4 – Стратегические направления сохранения государственной собственности в КНР

| Сфера деятельности | Ориентиры действий как собственника |
|---|--|
| Оборонная промышленность, электрогенерация и распределительные сети, нефтяная и нефтехимическая промышленность, телекоммуникации, угольная промышленность, гражданское авиастроение, кораблестроение. | Сохранение полного государственного контроля и наращивание государственных активов в соответствующих отраслях. |
| Машиностроение, автомобилестроение, информационные технологии, строительство, сталелитейная промышленность, химическая промышленность, землеустройство. | Обладание контрольным пакетом акций, сохранение государственного акционерного влияния даже при уменьшении госдоли в собственности. |
| Торговля, инвестиции, медицина, конструкционные материалы, сельское хозяйство, геологоразведка. | Сохранение влияния через контроль над ведущими компаниями, сокращение госучастия в остальных компаниях. |

Источник: [3].

Согласно Закону «О стратегических объектах Кыргызской Республики» [4], к стратегическим объектам относятся: 1) имущество, в том числе военная техника и оборудование, используемое вооруженными силами Кыргызской Республики; 2) здания и помещения, используемые государственными органами Кыргызской Республики; 3) имущество, используемое гидрометеорологической, экологической, санитарно-эпидемиологической, карантинной службами; 4) магистральные железнодорожные сети; 5) магистральные газопроводы; 6) национальная электрическая сеть; 7) гидро- и теплоэлектростанции; 8) распределительные газо-, тепло- и электрические сети; 9) магистральные линии связи; 10) Национальная телерадиовещательная корпорация; 11) национальная почтовая сеть; 12) аэропорты, в том числе международные, а также аэронавигационные устройства системы управления воздушным движением; 13) автовокзалы, автомобильные дороги общего пользования; 14) недра, лесной фонд, объекты лесного хозяйства, имеющие статус национальных заповедников, заказников, природных парков, особых биосферных территорий; 15) объекты водного комплекса и водохозяйственные сооружения, в том числе естественные озера, реки, гидротехнические сооружения, коллекторы водохранилищ, водозаборы и водонасосные станции; 16) объекты организаций здравоохранения Кыргызской Республики, имеющие статус национальных; 17) ледники; 18) предприятия по производству вооружений; 19) хвостохранилища; 20) объекты историко-культурного наследия. Также к стратегическим объектам от-

носятся пакеты акций (доли участия, паи) юридических лиц, в собственности которых находятся стратегические объекты, а также пакеты акций (доли участия, паи) физических и юридических лиц, которые имеют возможность прямо или косвенно определять решения или оказывать влияние на принимаемые решения юридических лиц, в собственности которых находятся стратегические объекты. Отчуждение стратегических объектов возможно с согласия Правительства. В случае намерения собственника продать стратегический объект Правительство КР обладает преимущественным правом покупки стратегического объекта по рыночной стоимости. Порядок дачи согласия на отчуждение и использование преимущественного права покупки стратегического объекта определяется Правительством.

В целях управления и контроля инвестиций в стратегические секторы экономики в странах существуют специальные государственные органы. Так, в США действует Комитет по иностранным инвестициям, в Германии создан специальный орган по контролю над иностранными инвестициями. По примеру США Китай создал специальный орган по контролю над иностранными инвестициями, где сделки по покупке иностранцами китайских компаний будут проверяться на соответствие интересам национальной безопасности и антимонопольному законодательству. Также создан Комитет по контролю над иностранными инвестициями в России, и почти одновременно был принят Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратеги-

ческое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» [5]. В свою очередь, В. Путин заявил, что принятие этого Закона – ответ на те ограничения, с которыми российские компании сталкиваются за рубежом. В российском Законе присутствует разный подход к иностранным *частным* и *государственным* инвестициям. Государственным иностранным компаниям, желающим инвестировать в российские недра, необходимо получить разрешение на приобретение, начиная с пятипроцентной доли в проекте, если инвестор частный – от 10%. В несырьевых отраслях максимально разрешенная доля, приобретение которой не подпадает под действие Закона об иностранных инвестициях в стратегические отрасли, равняется 25% (для иностранных компаний, аффилированных с государством) и 50% (для частных компаний) соответственно.

В 2003 г. в Китае была создана Комиссия по наблюдению и управлению государственными активами (State Assets Supervision and Administration Commission – SASAC), куда вошли важнейшие стратегически предприятия. Этой комиссии были переданы функции собственника по отношению к важнейшим 196 госпредприятиям, на основе которых должны формироваться 30–50 глобальных компаний будущего Китая.

В целом, анализ последних тенденций в отношении ограничений на приобретение акций иностранными инвесторами в странах с развитой экономикой позволяет сделать вывод, что основные ограничения существуют в так называемых стратегических отраслях. К ним относятся освоение природных ресурсов, оборонная промышленность, транспорт и инфраструктура, энергетика, телекоммуникации, финансы и средства массовой информации. В большинстве европейских стран эти ограничения существуют в форме требования получить одобрение компетентных государственных органов на осуществление сделки по приобретению акций стратегического предприятия. При рассмотрении вопроса об одобрении подобной сделки особое внимание уделяется вопросу соблюдения национальных интересов страны.

Неограниченное участие в стратегических отраслях иностранного капитала усиливает внешние экономические угрозы национальной безопасности, связанной из-за зависимо-

сти экономики страны от других стран, их ресурсов, коммуникаций. В результате государство в основном лишается экономической самостоятельности, не имеет возможности проводить активную, действенную и, самое главное, самостоятельную экономическую политику. Поэтому каждая страна имеет ряд ограничивающих мер для проникновения иностранного капитала в стратегические отрасли.

4. Организационные, правовые, экономические, административные методы регулирования и контроля стратегических объектов экономики в Казахстане

Каждое государство имеет в своем арсенале целый набор средств и методов для обеспечения функционирования и развития стратегических отраслей. В Казахстане зародилась и действует своя система государственного контроля над стратегическими отраслями.

Так, для усиления государственного контроля в 2003 г. был принят Закон Республики Казахстан «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» [6]. В соответствии с данным Законом периодически проводится мониторинг эффективности управления активами таких акционерных обществ, как ТНК «Казхром», «Евроазиатская энергетическая корпорация» и Соколовско-Сарбайское горно-обогатительное производственное объединение, Усть-Каменогорский титаномагнийевый комбинат, АО «Мангистаумнайтгаз», АО «Каражанбасмунай», АО «ПетроКазахстан Ойл Продактс», АО «ПетроКазахстан Кумколь Ресорсез», и его аффилированных предприятий – ТОО СП «Казгермунай», АО «Тургай Петролеум» и т.д. В 2004 г. был утвержден перечень таких объектов, в который вошли 42 предприятия [7].

Между тем казахстанский Закон «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» несет только одну функцию – мониторинга предприятий, тогда как известный российский Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» содержит описание целого механизма по функционированию и ограничению нежелательных инве-

стиций. В частности, принципиальное отличие данного Закона от казахстанского Закона состоит в том, что он законодательно регулирует непосредственный объект – хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Ранее в нашем Законе отсутствовали критерии определения «объектов» мониторинга, то есть предприятий, совокупность которых образует понятие «отрасль». Общеизвестно, что понятие «отрасль» – это совокупность предприятий, характеризующаяся общностью назначения продукции (услуг), используемого сырья, технологического процесса, основных факторов производства (средств и предметов труда и т.д.). Следовательно, каждая отрасль состоит из десятков и сотен предприятий. Вряд ли каждый из них является стратегическим. Отсюда объективно возникает вопрос о критериях и показателях, с помощью которых определяется объект (предприятие), имеющий стратегический характер. Вышеназванный пробел в законодательстве, связанный с отсутствием критериев определения отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, был в целом устранен путем принятия Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» (12 февраля 2009 г.). Так, в Закон включена новая статья 5-1 «Критерии включения объектов в перечень объектов отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, в отношении которых осуществляется государственный мониторинг собственности». В соответствии с ней объекты, подлежащие включению в перечень объектов отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, в отношении которых осуществляется государственный мониторинг собственности, должны относиться к отраслям экономики, имеющим стратегическое значение и соответствовать одному из следующих критериев:

числиться в перечне объектов, формирование и утверждение которых предусмотрено в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;

принадлежать к национальным холдингам и (или) национальным компаниям.

Первый критерий, как видно, является «отсылочной» нормой. Вторым критерий, хотя является относительно конкретным, в то же время недостаточно четким и точным. Так, в соответствии с Законом РК «Об акционерных обществах», национальные холдинги и компании осуществляют свою деятельность в стратегически важных отраслях, составляющих основу национальной экономики, имеют существенное значение в выполнении приоритетных государственных задач. В настоящее время в состав национальных холдингов и компаний входят десятки непрофильных структурных подразделений (дочерних предприятий и т.д.), которые не имеют стратегического характера. Кстати, о выводе таких структур из состава национальных холдингов говорил неоднократно Президент РК Н.Назарбаев.

В вышеназванном Законе «О внесении изменений и дополнений...» дополнено число стратегических отраслей. К таковым отнесены космическая деятельность, агропромышленный комплекс и водное хозяйство.

По законодательству в Казахстане стабильное функционирование стратегических объектов экономики находится под защитой государства. Так, согласно Военной доктрине Республики Казахстан от 21 марта 2007 г., состояние защищенности стратегических и других важных объектов от террористических угроз является предметом постоянного наблюдения и рассматривается на заседаниях Совета безопасности и Правительства с участием Президента страны. Обеспечение физической защиты стратегических объектов энергетической, научно-технической, космической и других отраслей является основной задачей обеспечения военной безопасности в мирное время. Данная доктрина гласит, что постановлениями Правительства определены перечни стратегических и особо важных объектов, предприятий экономики и жизнеобеспечения, утверждены правила определения объектов, подлежащих обязательной государственной охране.

Комитет национальной безопасности Казахстана обеспечивает безопасность важных объектов экономики своими специфическими методами. В Казахстане все стратегические объекты получают паспорта для того, чтобы исключить случаи вербовки на объектах государственной важности. Для этого разра-

ботан новый законопроект по предотвращению терроризма и экстремизма в Казахстане. Так, на постоянной основе ведется мониторинг защищенности объектов, осуществляются проверки пропускного и внутриобъектового режимов. Такие мероприятия проводятся на предприятиях атомно-энергетического, биотехнологического, топливно-энергетического комплексов, нефтегазовой сферы, всех видов транспорта, водоснабжения. Например, на основании материалов КНБ в АО «Ульбинский металлургический завод» была введена в действие автоматизированная система контроля и доступа. На Шымкентском нефтеперерабатывающем заводе установлена интегрированная система безопасности стоимостью 135 млн. тенге.

В 2007 г. в Закон «О национальной безопасности» [8] был внесен ряд изменений. Одной из поправок стала следующая: «В целях обеспечения национальной безопасности Казахстана Правительством Республики Казахстан устанавливаются ограничения на переход и возникновение права собственности на стратегические ресурсы (объекты) Республики Казахстан». Наиболее существенными являются требования по обеспечению национальной безопасности в обязательном порядке при заключении (изменении) контрактов по использованию стратегических ресурсов Республики Казахстан. Также выдвинуты требования по обеспечению экономической безопасности при выполнении контрактов и контроле их исполнения, а также при принятии решений государственным органом о выдаче или отказе в выдаче разрешений на частичную или полную передачу недропользователем права недропользования другому лицу и при выдаче или отказе в выдаче разрешений на отчуждение доли участия (пакета акций) юридическому лицу, обладающему правом недропользования. При этом государственный орган вправе отказать в выдаче разрешения заявителю на совершение сделок, если это может повлечь за собой концентрацию прав на проведение нефтяных операций у одного лица или группы лиц из одной страны. Соблюдение данного условия обязательно и в отношении сделок с аффилированными лицами.

Кроме этого, согласно нормативно-правовым актам, в случае нахождения стратегического объекта в частной собственности и на-

мерения его собственника продать данный объект, Правительство Республики Казахстан обладает приоритетным правом покупки стратегического объекта по рыночной стоимости. Порядок использования приоритетного права покупки стратегического объекта определяется Правительством Республики Казахстан.

Был внесен ряд изменений в отношении функций уполномоченных органов, компетенции местных органов, передачи права недропользователя, видов контрактов, поддержки национальных производителей и т.д. в Закон «О недрах и недропользовании».

Для недопущения нежелательных слияний и поглощений в стратегических отраслях государство использует разные административные рычаги. Одним из таких является создание уполномоченных органов. На праве общественной деятельности функционирует Комиссия по стратегическим объектам при Правительстве Республики Казахстан. Рабочим органом данной комиссии ранее являлось Министерство экономики и бюджетного планирования РК, а сейчас Министерство экономического развития и торговли РК. Существует также Комиссия по концессиям в отношении объектов, относящихся к республиканской собственности. Совет безопасности РК вправе наложить вето на сделку, если речь идет о национальной безопасности.

В Казахстане в условиях ускоренного развития глобализации формируются новые и активно совершенствуются действующие организационные формы государственного предпринимательства. Так, происходит создание национальных холдингов, компаний, суверенного фонда, социально-предпринимательских корпораций. В настоящее время в Республике Казахстан функционирует несколько государственных холдингов – АО ФНБ «Самрук-Казына», АО «Государственный холдинг «Казагро», АО «Национальный информационный холдинг «Арна Медиа», АО «Национальный научно-технологический холдинг «Парасат», АО «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде», АО «Национальный медицинский холдинг». Их деятельность сосредоточена в определенных стратегических отраслях экономики, каждый из холдингов аккумулирует значительное количество предприятий стратегических отраслей, они курируют их деятельность, согласо-

выдают планы развития и т.д., то есть являются важным звеном в осуществлении политики управления стратегическими предприятиями.

В целом наше исследование позволяет сделать ряд выводов и рекомендаций.

1. Необходимо развивать прямое государственное присутствие в стратегических отраслях.

2. Рекомендуется снизить участие иностранных инвесторов в стратегических отраслях исходя из соображений национальной экономической безопасности страны.

3. Пересмотреть контракты на пользование стратегическими объектами, если инвестиционные обязательства не выполняются.

4. Продолжать осуществлять государственные долгосрочные инвестиции в стратегические объекты Казахстана, которые на современном этапе своего развития нуждаются в значительных капиталовложениях.

5. Провести ревизию на предмет текущего состояния объектов стратегического значения.

6. Необходимо рассмотреть вопрос эффективности управления АО (ТОО) с государственным участием, а также вопрос финансирования их из государственного бюджета.

7. Дополнить список стратегических объектов в Казахстане по примеру Китая для того, чтобы он отражал реальную степень защищенности от внешних и внутренних угроз.

8. Предпринять меры по усилению защиты государственных интересов в ТОО с государственным участием или преобразовать их в акционерные общества.

Открытость закономерностям экономического развития мирового хозяйствования приводит постепенно к пониманию, что государство должно быть заинтересовано в укреплении национальных позиций на мировых рынках. Более того, постепенно вырисовывается новейший тип мирохозяйственных отношений – государство выступает как глобальный предприниматель. Казахстан не должен уступать привилегию развития стратегических отраслей экономики, а наоборот, в будущем только наращивать свое присутствие в них. В то же время одной из первоочередных задач является построение эффективной системы контроля и мониторинга предприятий с государственным участием.

В целом изучение проблемы функционирования стратегических объектов экономики Казахстана с позиций обеспечения национальной экономической безопасности, суверенитета и соблюдения национальных интересов имеет достаточно большую перспективу для экономических исследований. В условиях развития глобализации вопросы развития стратегических секторов были и остаются актуальными и важнейшими для поступательного роста благосостояния Казахстана.

Учитывая тот факт, что стратегические предприятия обеспечивают важные функции для жизнедеятельности общества, особую практическую значимость приобрело выявление наиболее существенных угроз в их функционировании и выработка определенных рекомендаций по их дальнейшему развитию.

Неограниченное участие в стратегических отраслях иностранного капитала усиливает внешние экономические угрозы национальной безопасности из-за зависимости экономики страны от других стран, их ресурсов, коммуникаций. В результате государство лишается экономической самостоятельности, не имеет возможности проводить активную, действенную и, самое главное, самостоятельную экономическую политику. Поэтому каждая страна имеет ряд ограничивающих мер для проникновения иностранного капитала в стратегические отрасли.

В Казахстане зародилась и действует своя система государственного контроля над стратегическими отраслями. Так, для усиления государственного контроля в определенные годы были приняты Закон Республики Казахстан «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение», «О естественных монополиях и регулируемых рынках», Гражданский кодекс РК, внесены поправки в Закон «О национальной безопасности», приняты постановления правительства и другие меры.

В условиях глобализации экономики, характеризующейся некоторой нестабильностью и стихийностью, функционирование и дальнейшее развитие стратегических объектов должно находиться под пристальным вниманием, контролем и участием государства.

Использованные источники:

1. Gassner, K, Popov, A, Pushak, N. An Empirical Assessment of Private Sector Participation in Electricity and Water Distribution in Developing Countries. - Washington DC: The World Bank, 2006.

2. По материалам сайта посольства Индии: http://www.indianembassy.org/newsite/Doing_business_In_India/FDI_Policy_Procedures.asp#4

3. Mattlin, M. The Chinese government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises. Bank of Finland, BOFIT Discussion Papers 10, 2007.

4. О стратегических объектах Кыргызской Республики: Закон КР от 23 мая 2008 г., № 94.

5. О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства: Закон РФ от 02 апреля 2008 г.

6. О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение: Закон РК от 4 ноября 2003 г., № 490.

7. Об утверждении перечня объектов отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, в отношении которых осуществляется государственный мониторинг собственности: постановление Правительства РК от 30 июня 2004 г., № 810.

8. О национальной безопасности: Закон РК от 26 июня 1998 г.

9. Об утверждении перечня участков недр (местоположений), имеющих стратегическое значение: постановление Правительства РК от 13 августа 2009 г., №213.

10. Даумов, С. Без конкретики // Литературная газета. – 2008. - 26 сентября.

11. Давлетов, Т. Достойный ответ новым вызовам времени // Казахстанская правда. – 2006. – 24 января.

12. Мергалиева, Л. Государственная собственность в условиях глобализации экономики. – Алматы: Изд-во: «Экономика», 2009.

13. Каталог-руководство отраслей для инвестирования иностранного капитала в Китай от 1 декабря 2007 г.

Октябрь 2011 г.

ИНВЕСТИЦИИ – ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РЕСПУБЛИКИ

И.А. Рыскулов, кандидат экономических наук

С каждым годом растет миграция трудоспособного населения за пределы страны, а также внутренняя миграция из менее развитых регионов страны в более развитые. Это становится серьезной социально-экономической проблемой республики. У государства не хватает средств поддерживать промышленность и сельское хозяйство на местах. Поэтому одной из важнейших задач правительства является привлечение инвестиций в регионы, создание соответствующих условий для данного процесса.

Наиболее распространенным методом исследования приоритетов инвестиционного развития регионов является ранжирование регионов по различным критериям и составление итогового ранга. На основе рейтинга должна осуществляться классификация регионов по условиям инвестирования.

Большинство критериев оценивает качественный уровень, в частности, экономико-географическое положение, наличие природных ресурсов и т.д. В оценке привлекательности регионов страны используется агрегиро-

ванная характеристика, состоящая из нескольких подсистем: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. Именно от наличия благоприятного инвестиционного климата зависит рост капитальных вложений.

Понятно, что в целях широкого стимулирования инвестиций необходимо создание и совершенствование законодательной и нормативной базы инвестиционной деятельности. Для этого следует обеспечить стабильность законодательства по регулированию инвестиций и совершенствование механизмов и процедур для его внедрения. При изменении законодательных актов необходимо своевременно информировать потенциальных инвесторов.

Инвестиционное законодательство является ключевым фактором, определяющим инвестиционный климат в государстве, и призвано способствовать надежности защиты интересов инвесторов. Из мировой практики известно, что ошибки, допущенные при разработке инвестиционного законодательст-