Красинский Владислав Вячеславович

доктор юридических наук, член Общественного

консультативного научно-методического Совета

при ЦИК России

**О правовом регулировании иностранных инвестиций в интересах защиты государственного суверенитета Российской Федерации**

**Legal Regulation of Foreign Investments in the Interests of Protection of State Sovereignty of Russia**

Источник опубликования: *Красинский В.В.* О правовом регулировании иностранных инвестиций в интересах защиты государственного суверенитета Российской Федерации // Военное право. 2017. № 3.

*Аннотация*: В статье обосновывается необходимость выработки сбалансированной государственной политики в инвестиционной сфере. Она должна быть направлена, с одной стороны, на повышение привлекательности российской юрисдикции, конкурентоспособности национальной экономики, надежное регулирование капитала и ликвидности, снижение инвестиционных рисков, с другой стороны, - должна обеспечивать защиту общественных интересов, поддерживать должный уровень обороноспособности и безопасности государства.

*Ключевые слова*: государственный суверенитет, защита государственного суверенитета, иностранные инвестиции, стратегические отрасли экономики.

The article proves the necessity of balanced state policy in the sphere of investments. It should be aimed, on the one hand, the attractiveness of the Russian jurisdiction, national economic competitiveness, reliable regulation of capital and liquidity reducing investment risks, on the other hand – should ensure the protection of the public interest, to maintain the defense and national security.

Keywords: state sovereignty, protection of the state sovereignty, foreign investment, strategic sectors of the economy.

Продолжающееся санкционное воздействие США и ЕС на ключевые секторы российской экономики, попытки сковывания экономической самостоятельности Российской Федерации, снижение поступлений иностранных инвестиций, ухудшение качества активов, отток капитала за рубеж ставят на повестку дня вопрос места и роли иностранных инвестиций в экономике России.

Правовое регулирование иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации осуществляется Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

В контексте защиты государственного суверенитета регулирование иностранных инвестиций имеет два ключевых аспекта. С одной стороны, государство должно способствовать формированию в стране предсказуемого и прозрачного делового климата для иностранных инвесторов. С другой стороны, государство обязано не допустить реализацию угроз обороноспособности страны и безопасности государства, ослабления и подрыва своего суверенитета[[1]](#footnote-1).

В целях привлечения и эффективного использования иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой техники и технологий иностранным инвесторам предоставляются гарантии использования различных форм осуществления инвестиций на территории Российской Федерации, гарантии компенсации при национализации и реквизиции имущества, гарантии на приобретение российских ценных бумаг, гарантии участия в приватизации государственного и муниципального имущества, льготы по уплате таможенных платежей и другие изъятия стимулирующего характера.

Иностранный инвестор обязан соблюдать антимонопольное законодательство Российской Федерации и не допускать недобросовестной конкуренции и ограничительной деловой практики, в том числе путем создания на территории Российской Федерации коммерческой организации с иностранными инвестициями или филиала иностранного юридического лица для производства какого-либо пользующегося повышенным спросом товара, а затем самоликвидации в целях продвижения на рынок аналогичного товара иностранного происхождения, а также посредством злонамеренного соглашения о ценах или о распределении рынков сбыта товара либо об участии в торгах (аукционах, конкурсах).

Общий правовой режим иностранных инвестиций предполагает государственную регистрацию коммерческих организаций с иностранными инвестициями, аккредитацию филиалов и представительств иностранных юридических лиц, меры ограничительного характера и контроль за деятельностью иностранных инвесторов.

Создание и ликвидация коммерческой организации с иностранными инвестициями осуществляется в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями с иностранными инвестициями, подлежат государственной регистрации. Российская коммерческая организация получает статус коммерческой организации с иностранными инвестициями со дня вхождения в состав ее участников иностранного инвестора.

Иностранное юридическое лицо, деятельность которого имеет коммерческий характер, приобретает право осуществлять деятельность на территории Российской Федерации через аккредитованный филиал или представительство. Подтверждением факта аккредитации филиала, представительства иностранного юридического лица (за исключением кредитных организаций) является документ о внесении записи в реестр, выданный ФНС России.

В аккредитации филиала или представительства может быть отказано при наличии следующих оснований:

не представлены необходимые для аккредитации документы, либо эти документы представлены с нарушением сроков, либо не соответствуют требованиям к оформлению;

в представленных документах содержится недостоверная информация;

цели создания, открытия филиала, представительства иностранного юридического лица противоречат Конституции Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, законодательству Российской Федерации;

цели создания, открытия филиала, представительства иностранного юридического лица создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальным интересам Российской Федерации.

Отказ уполномоченного государственного органа (ФНС России) в аккредитации филиала, представительства иностранного юридического лица может быть обжалован в суд.

Аккредитация филиала, представительства иностранного юридического лица может быть прекращена в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации, международных договоров и законодательства Российской Федерации[[2]](#footnote-2).

Элементом правового режима иностранных инвестиций в Российской Федерации выступают запреты и ограничения на осуществление иностранных инвестиций в определенных сферах.

Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики не является особенностью российской конституционно-правовой системы защиты государственного суверенитета. Так, в соответствии с Законом Японии об иностранной валюте и международной торговле 1949 г. процедура допуска иностранных инвесторов в экономику распространяется на иностранные инвестиции, которые потенциально угрожают национальной безопасности, затрагивают существующий публичный порядок, препятствуют обеспечению безопасности населения или имеют существенное негативное влияние на эффективное управление экономикой Японии. В Китае отрасли национальной экономики классифицируются в зависимости от степени их открытости для иностранного капитала на четыре основные категории: поощряемые, лимитированные для инвестиций отрасли, запрещенные отрасли и разрешенные отрасли. Правительство КНР публикует перечни отраслей экономики, отнесенных к этим категориям. В соответствии с Законом Республики Казахстан 2003 г. «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» объектами государственного мониторинга и регулирования являются инвестиции в такие стратегические отрасли экономики, как: добыча и переработка топливно-энергетических полезных ископаемых, машиностроение, химическая промышленность, транспорт и связь, производство и распределение электроэнергии, а также отрасли военно-промышленного комплекса. Правительством Казахстана сформированы закрытые перечни стратегических объектов имущества, в отношении которых предусмотрен разрешительный порядок сделок и преимущественное право перехода права собственности к государству[[3]](#footnote-3).

Выделение стратегических отраслей экономики и установление ограничений допуска иностранных инвесторов вызвано их значением для устойчивого экономического развития и безопасности государства. Приватизация государственных активов в стратегических отраслях экономики может приводить к существенным рискам и угрозам (снижение качества, сокращение доступа граждан к услугам, замедление экономического роста, подрыв обороноспособности, ограничение суверенитета государства).

В Российской Федерации меры ограничительного характера для иностранных инвесторов могут быть установлены федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Можно выделить два специальных правовых режима ограничений в отношении иностранных инвестиций в Российской Федерации:

1. отраслевые ограничения в отношении секторов экономики и хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обороны и безопасности государства;
2. адресные ограничения в отношении иностранных граждан, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод российских граждан, и должностных лиц иностранных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Правовой режим отраслевых ограничений в части привлечения иностранных инвестиций определен в Федеральном законе от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В соответствии с законом сделки, которые совершаются иностранными государствами, международными организациями или находящимися под их контролем организациями и в результате которых приобретается право прямо или косвенно распоряжаться более чем 25 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли в уставном капитале) российского хозяйственного общества, или иная возможность блокировать решения органов управления такого общества, требуют предварительного согласования[[4]](#footnote-4). Данное требование также распространяется на все сделки, в результате которых иностранный инвестор приобретает контроль над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Решение о предварительном согласовании сделки принимается Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации[[5]](#footnote-5).

Законодателем определены признаки нахождения хозяйственного общества под контролем иностранного инвестора; виды сделок, требующих предварительного согласования; указан перечень видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Так, стратегически важной признана деятельность в атомной, космической и авиационной отраслях, а также в сферах производства и оборота вооружения, военной и специальной техники, в области геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр федерального значения, разработки и производства шифровальных средств и др.

Рассматривая особенности конституционно-правового регулирования иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, необходимо обратить внимание на специфику правового режима иностранных инвестиций в указанные хозяйственные общества.

Во-первых, законом определен особый порядок проверки хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение.

Во-вторых, для получения предварительного согласования сделки или согласования установления контроля иностранного инвестора в ряде случаев на заявителя возлагается выполнение комплекса обязательств в сфере обороны и безопасности государства.

В-третьих, законом предусмотрены различные виды неблагоприятных правовых последствий при нарушения требований совершения сделок, иных действий над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение.

На основании части 6 статьи 13 Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» в целях определения факта установления контроля иностранного инвестора над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, а также факта наличия между иностранным инвестором, иностранными инвесторами и третьими лицами соглашения, направленного на установление контроля над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, оперативные подразделения органов федеральной службы безопасности вправе проводить оперативно-розыскные мероприятия. Результаты оперативно-розыскной деятельности органов федеральной службы безопасности могут использоваться в доказывании по судебным искам.

После определения факта установления контроля иностранного инвестора над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, Федеральная антимонопольная служба направляет в Министерство обороны и ФСБ России запросы о предоставлении сведений о возникновении угрозы обороне страны, безопасности государства или об отсутствии такой угрозы в результате совершения соответствующей сделки с хозяйственным обществом или с акциями (долями), составляющими его уставный капитал, либо в результате установления контроля над указанным хозяйственным обществом. После этого проводится комплекс проверочных мероприятий, который предусматривает проверку:

- наличия у хозяйственного общества необходимых лицензий (наличие лицензии на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну; наличие лицензии на осуществление внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями; наличие лицензии на осуществление телевизионного вещания, радиовещания и др.);

- наличия у хозяйственного общества необходимых прав (право на осуществление внешнеэкономической деятельности в отношении продукции военного назначения; исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности в области критических технологий, имеющих важное значение для обороны страны и безопасности государства; право на геологическое изучение недр и (или) разведку и добычу полезных ископаемых на участках недр федерального значения и др.);

- нахождения хозяйственного общества в реестре субъектов естественных монополий;

- др. юридически значимых фактов и признаков.

В течение не более чем 30 дней со дня поступления запроса от ФАС Министерство обороны и ФСБ России направляют в ФАС заключения о возникновении угрозы обороне страны, безопасности государства или об отсутствии такой угрозы в результате совершения соответствующей сделки либо в результате установления контроля иностранного инвестора.

В случае, если хозяйственное общество имеет лицензию на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, ФАС направляет в межведомственную комиссию по защите государственной тайны запрос о предоставлении сведений о наличии международного договора Российской Федерации, на основании которого иностранные физические лица могут быть допущены к государственной тайне. Ходатайство заявителя, заключения Министерства обороны и ФСБ России, собранные в результате проверки материалы передаются в Правительственную комиссию по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации. Правительственная комиссия принимает одно из следующих решений:

о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля;

о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля при обеспечении выполнения заявителем определенных обязательств;

об отказе в предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля.

Правительственная комиссия может возложить на заявителя одно или несколько обязательств[[6]](#footnote-6):

- формирование органов управления хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, из числа лиц, которые могут быть допущены к сведениям, составляющим государственную тайну, и выполнение таким хозяйственным обществом мероприятий по защите государственной тайны в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите государственной тайны, в том числе в случае необходимости обеспечения допуска заявителя – физического лица либо должностных лиц или работников заявителя к сведениям, составляющим государственную тайну, оформление этого допуска;

- продолжение осуществления таким хозяйственным обществом поставок продукции (работ, услуг) по государственному оборонному заказу;

- продолжение выполнения таким хозяйственным обществом работ по поддержанию мобилизационных мощностей;

- осуществление таким хозяйственным обществом деятельности по оказанию услуг по ценам (тарифам), установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях;

- выполнение представленного заявителем бизнес-плана такого хозяйственного общества;

- незамедлительное принятие таким хозяйственным обществом определенных законодательством мер в условиях введения военного положения, чрезвычайного положения на территории Российской Федерации либо в ее отдельных местностях, где расположено такое хозяйственное общество[[7]](#footnote-7);

- сохранение таким хозяйственным обществом среднесписочной численности работников в течение срока, определенного решением о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля;

- переработка на территории Российской Федерации полезных ископаемых, добываемых хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение и осуществляющим пользование участком недр федерального значения;

- переработка на территории Российской Федерации водных биологических ресурсов, добываемых (вылавливаемых) хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение.

Между заявителем и ФАС подписывается соглашение, в котором перечисляются обязательства заявителя, условия их выполнения и ответственность заявителя за нарушение обязательств. Проверка выполнения заявителем обязательств осуществляется ФАС.

Соглашение действует в течение всего периода, пока хозяйственное общество, имеющее стратегическое значение, находится под контролем заявителя.

Полный или частичный отказ заявителя от принятия обязательств в сфере обороны и безопасности государства, определенных Правительственной комиссией, влечет за собой отказ в предварительном согласовании сделки или согласовании установления контроля.

Сделки, подлежащие предварительному согласованию и совершенные с нарушением требований Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», признаются ничтожными.

Специальный режим адресных ограничений в отношении инвестиций иностранных граждан, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод российских граждан, и должностных лиц иностранных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, может вводиться в соответствии с федеральными законами от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (т.н. «Закон Димы Яковлева») и от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[8]](#footnote-8).

Данные законодательные акты в качестве мер воздействия на указанные субъекты права предусматривают запрет на любые сделки с их собственностью и инвестициями, отказ в проведении операций с денежными средствами и иным имуществом, а также другие ограничения.

Основным субъектом реализации государственной политики и защиты государственного суверенитета в области иностранных инвестиций выступает Правительство Российской Федерации.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации:

определяет целесообразность введения запретов и ограничений осуществления иностранных инвестиций на территории Российской Федерации, разрабатывает законопроекты о перечнях указанных запретов и ограничений;

определяет меры по контролю за деятельностью иностранных инвесторов в Российской Федерации[[9]](#footnote-9);

утверждает перечень приоритетных инвестиционных проектов;

разрабатывает и обеспечивает реализацию федеральных программ привлечения иностранных инвестиций;

привлекает инвестиционные кредиты международных финансовых организаций и иностранных государств на финансирование Бюджета развития Российской Федерации и инвестиционных проектов федерального значения;

осуществляет взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам международного инвестиционного сотрудничества;

осуществляет контроль за подготовкой и заключением инвестиционных соглашений с иностранными инвесторами о реализации ими крупномасштабных инвестиционных проектов[[10]](#footnote-10);

осуществляет контроль за подготовкой и заключением международных договоров Российской Федерации о поощрении и взаимной защите инвестиций.

Таким образом, проведенное изучение особенностей правового регулирования иностранных инвестиций в экономике Российской Федерации свидетельствует о том, что национальная инвестиционная политика имеет два вектора:

- «позитивный» (ориентация на привлечение иностранных инвестиций, закрепление различных государственных гарантий и льгот);

- «негативный» (ограничительные режимные меры отраслевого и адресного характера в интересах обороны и безопасности государства).

Как представляется, сбалансированная государственная политика в инвестиционной сфере должна быть направлена, с одной стороны, на повышение привлекательности российской юрисдикции, конкурентоспособности национальной экономики, надежное регулирование капитала и ликвидности, снижение инвестиционных рисков, с другой стороны, - должна обеспечивать защиту общественных интересов, поддерживать должный уровень обороноспособности и безопасности государства.

\

\

Список источников и литературы:

1. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // Рос. газ. 1999. 14 июля.
2. Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства» // Рос. газ. 2008. 15 мая.
3. Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. 29 декабря.
4. Федеральный закон от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. 2015 . 26 мая.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 838 «Об утверждении Правил осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // Текст официально опубликован не был.
6. Дораев М.Г. Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы). М.: Инфотропик медиа, 2012. 224с.
1. В 1990-е гг. возможности стабилизации российской экономики, устойчивость валютного курса, восстановление финансового рынка, обеспечение населения продовольствием оказались в зависимости от привлечения кредитных ресурсов международных финансовых организаций (МВФ и Всемирного банка) и иностранных государств, что повлекло ослабление государственного суверенитета Российской Федерации. В тот период МВФ фактически утверждал федеральный бюджет, а Всемирный банк контролировал процессы приватизации и отраслевую политику. Иностранные фирмы приобретали и в последующем банкротили стратегические российские предприятия в целях вытеснения отечественной продукции с внешнего и внутреннего рынка. Репатриация российского криминального капитала под видом иностранных инвестиций позволила представителям организованных преступных сообществ установить контроль над рядом крупных бюджетообразующих предприятий и рентабельных производств. [↑](#footnote-ref-1)
2. В качестве грубого нарушения Конституции, международных договоров и законодательства Российской Федерации можно рассматривать участие руководителей и (или) сотрудников филиала (представительства) иностранного юридического лица в преступной деятельности на российской территории и за ее пределами, финансовую, ресурсную, информационную и иную поддержку такой деятельности, нарушение международных обязательств Российской Федерации, заключение притворных гражданско-правовых сделок и др. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Дораев М.Г.* Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы). М.: Инфотропик Медиа, 2013. [↑](#footnote-ref-3)
4. Предварительное согласование осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» за исключением сделок, в которых участвуют международные финансовые организации, созданные в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, или международные финансовые организации, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры. [↑](#footnote-ref-4)
5. Правила осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 838. [↑](#footnote-ref-5)
6. Обязательства, установленные федеральными законами или иными нормативными правовыми актами, возлагаются на заявителя в безусловном порядке. [↑](#footnote-ref-6)
7. В случае введения правового режима военного положения вводится особый режим работы транспорта, коммуникаций, связи, объектов энергетики, объектов повышенной опасности, в организациях реализуются дополнительные меры по усилению режима секретности, выполняются задания в целях обороны и безопасности, эвакуируются объекты хозяйственного назначения. В условиях чрезвычайного положения могут предусматриваться: изменение режима работы и мобилизация ресурсов организаций любых организационно-правовых форм и форм собственности; переориентация организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции; ограничения на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, перемещение товаров, услуг и финансовых средств; приостановление деятельности опасных производств и организаций; эвакуация материальных ценностей в безопасные районы и др. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральным законом от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен институт нежелательности на территории Российской Федерации деятельности иностранных и международных неправительственных организаций. Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности указанной организации принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями по согласованию с МИД России. [↑](#footnote-ref-8)
9. Так, Правительство Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением иностранным инвестором и коммерческой организацией с иностранными инвестициями взятых ими обязательств по реализации приоритетных инвестиционных проектов. В случае невыполнения указанных обязательств они лишаются льгот в отношении взимания федеральных налогов и взносов, а сумма неуплаченных денежных средств подлежит возврату. [↑](#footnote-ref-9)
10. В соответствии с частью 10 статьи 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» аудит государственных и международных инвестиционных проектов в целях оценки обоснованности объемов и сроков осуществления капитальных вложений (инвестиций), а также оценки результатов действий и эффективности вложений федеральных и иных ресурсов проводится Счетной палатой Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-10)