Современные тенденции развития законодательства об иностранных инвестициях в стратегические отрасли экономики

Current trends in the development of legislation on foreign investment in strategic sectors of the economy

Олеся Владимировна Мильчакова,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конкурентного права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
начальник Управления контроля иностранных инвестиций ФАС России, г. Москва, Россия
e-mail: ovmilchakova@msal.ru

Olesya V. Milchakova,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Competition Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Head of the Foreign Investment Control Department of the FAS Russia,
Moscow, Russia
e-mail: ovmilchakova@msal.ru

© *Мильчакова О. В., 2023*

DOI: 10.17803/2587-9723.2023.6.130-134

Аннотация. *В статье рассматриваются некоторые актуальные вопросы эволюционного развития правовых норм об иностранных инвестициях в отрасли экономики, которые являются стратегически значимыми для государства. Отмечается, что в течение 15 лет с момента своего формирования законодательство в данной области интенсивно совершенствуется и в процессе своего развития, несмотря на отдельные точечные корректировки по смягчению административного регулирования, в целом характеризуется усилением контроля иностранного участия в стратегических секторах российской экономики. При этом увеличены количество областей экономической деятельности, иностранные инвестиции в которые подлежат государственному контролю, круг лиц, на которых распространяются меры ограничительного характера по инвестированию в стратегические отрасли экономики, а также виды сделок иностранных инвесторов, подлежащих обязательной предварительной нотификации органами государственной власти. Данные тенденции предопределены национальными приоритетами государства на определенном этапе, необходимостью обеспечения экономического суверенитета и недопущения угроз для обороны страны и (или) безопасности государства в условиях международной политической и экономической нестабильности.*
Ключевые слова: *иностранные инвестиции, безопасность государства, отрасли экономики, имеющие стратегическое значение для государства, Правительственная комиссия.*

Abstract. *The article deals with some topical issues of the evolutionary development of legal norms on foreign investment in sectors of the economy that are strategically important for the state. It is noted that for 15 years since its formation, the legislation in this area has been intensively improved and in the process of its development, despite some point adjustments to ease administrative regulation, it is generally characterized by increased control of foreign participation in the strategic sectors of the Russian economy. At the same time, the number of areas of economic activity in which foreign investments are subject to state control, the circle of persons subject to restrictive measures for investing in strategic sectors of the economy, as well as the types of transactions of foreign investors subject to mandatory prior notification by state authorities have been increased. These trends are predetermined by the national priorities of the state at a certain stage, the need to ensure economic sovereignty and prevent threats to the country's defense and (or) state security in the face of international political and economic instability.*
Keywords: *foreign investment, security of the state, sectors of the economy of strategic importance for the state, Government Commission.*

В Российской Федерации, как и во многих зарубежных странах, установлен особый правовой режим иностранного инвестирования в отдельные сферы экономической деятельности, которые имеют принципиальное значение для обеспечения национальной военной, экономической, энергетической и иных видов безопасности.

Особенностью данного правового режима является установление запретов и ограничений влияния иностранных лиц на стабильность деятельности организаций, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Целью этих ограничений является недопущение совершения в отсутствие должного государственного надзора сделок, которые приводят или могут привести к установлению контроля над стратегическим обществом иностранным инвестором или группой лиц, в которую входит иностранный инвестор. Достижению данной цели служит разрешительный порядок совершения указанных сделок, предполагающий обязательность их предварительного согласования с уполномоченным органом[1] — федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на выполнение функций по контролю иностранных инвестиций (ФАС России), и Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее — Правительственная комиссия).

Правовую основу регламентации участия иностранного капитала в имеющие для государства стратегическое значение сферы экономической деятельности составляют Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»[2] (далее — Закон № 57-ФЗ) и ст. 6 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»[3] (далее — Закон № 160-ФЗ).

В Законе № 57-ФЗ раскрываются допустимые условия получения иностранным инвестором и группой лиц, в которую входит иностранный инвестор, активов хозяйствующих субъектов, осуществляющих хотя бы один из 51 вида деятельности, указанного в ст. 6 закона (производство вооружения, авиационной техники, оказание услуг в портах, аэропортах, радио-, телевещания и др.), и (или) право осуществлять такие виды деятельности в соответствии с имеющейся у них лицензией, аккредитацией, договором.

По общему правилу иностранные государства, международные организации и лица, находящиеся под их контролем («публичные» инвесторы), а также иные иностранные организации, не представившие сведения в ФАС России о своих контролирующих лицах, бенефициарных владельцах, выгодоприобретателях:

а) не вправе контролировать (прямо, косвенно) деятельность стратегического общества и владеть 25 % и более его основных производственных средств;
б) обязаны согласовать с Правительственной комиссией сделку по приобретению права распоряжаться (прямо, косвенно) более чем 25 % акций (долей) стратегического общества (но для общества, осуществляющего пользование участком недр федерального значения, организации, действующей в сфере рыболовства, — свыше 5 %), а также возможности блокировать решения органов управления указанного общества.

Иные «частные» иностранные инвесторы, которые раскрыли ФАС России сведения о своих контролирующих лицах, бенефициарных владельцах, выгодоприобретателях, вправе приобрести:

1) без предварительного согласования (с условием неустановления контроля над обществом) — право распоряжаться (прямо, косвенно) не более чем 50 % от общего количества голосов, приходящихся на акции (доли) стратегического общества (но до менее чем 25 % — для общества, осуществляющего пользование участком недр федерального значения, организации, действующей в сфере рыболовства), а также менее чем 25 % его основных производственных средств;
2) с согласования Правительственной комиссии — право распоряжаться (прямо или косвенно) более чем 50 % голосов от общего количества голосов, приходящихся на акции (доли) стратегического общества (для общества, осуществляющего пользование участком недр федерального значения, организации, действующей в сфере рыболовства — 25 % и более), другие права, влекущие установление контроля над ним, а также 25 % и более его основных производственных средств.

В свою очередь, в Законе № 160-ФЗ (ст. 6) установлены:

---

[1] См.: определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 № 1108-О-О ; постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2023 № 12-П // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

[3] Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

1) обязанность «публичного» инвестора обратиться с ходатайством о согласовании приобретения прав распоряжаться (прямо, косвенно) свыше 25 % голосов от общего количества голосов, приходящихся на акции (доли) российской организации, возможности блокировать решения ее органов управления;
2) возможность вынесения на заседание Правительственной комиссией по решению ее председателя сделки, не подлежащей обязательному согласованию по Закону № 57-ФЗ, для ее оценки и рассмотрения вопроса о наличии или отсутствии возможности по ее согласованию.

В динамике развития и модернизации законодательства в рассматриваемой области представляется обоснованным выделить следующие этапы.

2008 г. характеризуется формированием комплексного регулирования допуска иностранного участия в стратегические отрасли экономики. С принятием Закона № 57-ФЗ были регламентированы: виды деятельности, при осуществлении которых общество признается стратегическим; категории сделок, подлежащих предварительному согласованию; этапы и сроки анализа и одобрения сделок; принцип ничтожности сделок, совершенных с несоблюдением закона; правила лишения иностранных акционеров их корпоративных прав; административная ответственность; объем полномочий контролирующих инвестиции органов власти.

Также в Закон № 160-ФЗ (ст. 6) внесены дополнения об обязанности «публичного» инвестора согласовывать сделки по приобретению более 25 % акций (долей) российской организации и иной возможности блокировать решения ее органов управления.

В **2011 г.** проведена либерализация законодательства путем изъятия из-под контроля сделок международных финансовых организаций, созданных на основании международных договоров, в которых участвует или с которыми заключила такие договоры Российская Федерация, а также сделок иностранных юридических лиц, которые находятся под контролем Российской Федерации, граждан и налоговых резидентов Российской Федерации.

Кроме того, из сферы контроля изъяты: сделки по приобретению до менее чем 25 % акций (долей) организации, осуществляющей геологоразведку, добычу полезных ископаемых на участке недр федерального значения (до этого не требовалось согласования на приобретение менее чем 10 %); сделки по приобретению активов банков, имеющих лицензию в области криптографии, в уставных капиталах которых отсутствует доля (вклад) Российской Федерации.

В **2014 г.** сферы государственного контроля вложения иностранного капитала в стратегические секторы экономики существенно расширены путем распространения норм Закона № 57-ФЗ в отношении сделок: по заключению корпоративных соглашений; граждан России, имеющих также иностранное гражданство; по приобретению от 25 % производственных средств стратегического общества; по осуществлению каких-либо иных действий по установлению иностранным лицом контроля над обществом.

Также из-под действия Закона № 57-ФЗ в 2014 г. изъяты сделки иностранных организаций, контролируемых субъектом РФ, а также приобретение активов организаций, производящих продукты питания или эксплуатирующих не в рамках основной деятельности в гражданском секторе экономики радиационные источники (обществ, которые используют стоматологическое оборудование, аппараты для рентгенографии, приборы для досмотра вещей и др.), а также в отношении организации, осуществляющей геологоразведку и добычу полезных ископаемых на участке недр федерального значения, при соблюдении условия о сохранении над этой организацией контроля (более 50 %) за Российской Федерацией.

В **2017 г.** в рамках направленности государственной политики по деофшоризации экономики введены дополнительные ограничения для инвестиций через офшорные юрисдикции, для которых приобретение более 25 % акций (долей) стратегического общества стало возможным только при условии получения согласия Правительственной комиссии на осуществление сделки. Одновременно введен запрет на установление инвестором, в структуре владения которого имеются офшорные компании, контроля над стратегическим обществом, и обозначены последствия непредставления в ФАС России информации о приобретении миноритарных пакетов акций (долей) стратегических обществ (от 5 %).

В этом же году введено положение, в соответствии с которым председатель Правительственной комиссии имеет право вынести на ее рассмотрение ту или иную сделку иностранного инвестора, если это необходимо для цели обеспечения государственной безопасности.

В **2018 г.** смягчены запреты и ограничения для инвестиций, осуществляемых через офшорные юрисдикции, путем введения принципа «раскрытия информации о структуре владения», в соответствии с которым допускается установление с предварительного согласия Правительственной комиссии контроля над стратегическим обществом иностранным инвестором, в структуре владения которого присутствует офшорная компания, при условии предварительного представления таким инвестором информации о его контролирующих лицах, бенефициарных владельцах и выгодоприобретателях в ФАС России. Для приобретения «частным» инвестором, «раскрывшим структуру владения», свыше 25 %

акций (долей) стратегического общества (при условии неустановления в результате совершения сделки контроля над ним по иным основаниям) введено правило об отсутствии необходимости получения согласия уполномоченных органов в рамках Закона № 57-ФЗ.

В целях недопущения причинения ущерба стратегическому обществу в связи с возможным соблюдением инвестором санкционных мер, определяемых государством его юрисдикции, увеличен перечень обязательств поведенческого и материально-технического характера, которые могут быть возложены Правительственной комиссией на инвестора для выполнения им в период владения акциями (долями) стратегического общества (обеспечение осуществления обществом стратегического вида деятельности, сохранение объемов производства и поставок продукции; внедрение инновационных технологий, локализация на территории РФ производства деталей и комплектующих и др.).

В **2020 г.** установлены ограничения на дополнительное приобретение акций (долей) стратегических обществ в случае передачи иностранным инвестором уже имеющегося объема прав в отношении стратегического общества на временной основе иным лицам.

В **марте 2021 г.** устранены административные барьеры для инвестиций в открытые, нестратегические сферы экономики, обремененные незначительным «смежным» стратегическим активом (1 % от «основного» актива) в виде объекта водоснабжения, водоотведения, лаборатории, имеющей лицензию в области возбудителей инфекционных заболеваний (характерно для сфер сельского хозяйства, строительства, целлюлозно-бумажной промышленности, производства косметики и парфюмерии): отменен запрет на установление контроля «публичного» инвестора над обществом, действующим в указанных условиях, и введена упрощенная процедура согласования сделки в отношении такого общества для «частного» иностранного инвестора с возможностью согласования сделки ФАС России и последующим уведомлением Правительственной комиссии.

В **июле 2021 г.** в рамках усиления контроля присутствия иностранных лиц в рыбодобывающей отрасли снижен неконтролируемый «порог» участия иностранного инвестора, группы лиц в уставных капиталах рыбодобывающих обществ до менее чем 25 % (ранее не требовало согласования приобретение до 50 %).

В **феврале 2022 г.** упрощен порядок согласования сделок при восстановлении контроля над стратегическим обществом, утраченного после 17.03.2014, при условии регистрации иностранной компании, через которую ранее осуществлялся контроль над таким обществом, в качестве международной компании в порядке редомициляции на территории специальных административных районов Российской Федерации: возможность согласования сделки ФАС России без вынесения ее на рассмотрение Правительственной комиссии.

В период **с апреля по декабрь 2022 г.** расширена сфера государственного контроля иностранных инвестиций путем дополнения перечня видов деятельности, признаваемых стратегическими (перевозки морским транспортом, рыболовство, оценка уязвимости объектов топливно-энергетического комплекса и др.), а также распространения норм Закона № 57-ФЗ на сделки по приобретению активов стратегических обществ юридическими и физическими лицами, признанными иностранными агентами.

В **2023 г.** получение обществом, находящимся под контролем какого-либо иностранного инвестора или группы лиц с участием иностранного инвестора, лицензии, аккредитации, необходимых для выполнения стратегических видов деятельности, как и сделки граждан России, имеющих вид на жительство в иностранном государстве, отнесены к сфере контроля в рамках Закона № 57-ФЗ.

Также уточнены процедуры принятия решения о рассмотрении Правительственной комиссией сделки иностранного инвестора на основании Закона № 160-ФЗ (ст. 6).

Кроме того, детализированы последствия нарушения Закона № 57-ФЗ в части взыскания в судебном порядке в доход государства акций (долей) стратегического общества, его производственных средств и доходов, которые были получены недобросовестным инвестором в течение незаконного владения активами общества. Также закреплено право стратегического общества взыскать с иностранного инвестора причиненные им обществу убытки (включая упущенную выгоду), вред, причиненный имуществу общества.

Анализируя последовательность развития правовых норм об иностранных инвестициях в стратегических секторах экономики, следует отметить, что за 15 лет действия, несмотря на сохранение количества статей в Законе № 57-ФЗ и Законе № 160-ФЗ, их содержательное наполнение значительно увеличилось. Это отвечает общим тенденциям развития российского законодательства в части значительного расширения сферы правового регулирования, повышения интенсивности правового регулирования[4], инфляции

[4] *Барзилова И. С.* Проблемы развития современного российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4 (44). С. 94.

правовой материи в развитии отраслей законодательства[5].

При этом эволюция законодательства в рассматриваемой области, несмотря на отдельные точечные корректировки по смягчению административного регулирования, в целом характеризуется последовательным усилением контроля иностранного участия в стратегических сферах экономики с учетом национальных приоритетов государства на определенном этапе. Данные тенденции предопределены Стратегией национальной безопасности Российской Федерации[6], целями защиты экономического суверенитета государства, недопущения угроз для обороны страны и (или) безопасности государства в условиях международной политической и экономической нестабильности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Барзилова И. С.* Проблемы развития современного российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 4 (44). — С. 94—102.
2. *Головина А. А.* Актуальные тенденции развития системы российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 4 (44). — С. 103—104.
3. *Ершова И. В., Петраков А. Ю.* Инвестиционное право : учебник. — М. : Проспект, 2021. — 304 с.
4. *Марченко М. Н.* Тенденции развития права в современном мире : учебное пособие. — М. : Проспект, 2021. — 376 с.

[5] *Головина А. А.* Актуальные тенденции развития системы российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4 (44). С. 103—104.

[6] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.