

# Вестник

федерального государственного учреждения

## Государственная регистрационная палата

при Министерстве юстиции Российской Федерации

Научно-практический журнал • № 4, 2011 • Издается с 1999 года

Учредитель — федеральное государственное учреждение «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации»

Вестник ФГУ ГРП при Минюсте России включен в перечень журналов, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией (ВАК)

### Главный редактор

**Р.А. Адельханян, д. ю. н.,  
Заслуженный юрист  
Российской Федерации**

### Редакционный совет:

**И.Л. Бачило, д. ю. н.  
П.Н. Бирюков, д. ю. н.  
А.С. Булатов, д. э. н.  
Н.Г. Доронина, д. ю. н.  
Н.Ю. Ерпылева, д. ю. н.  
Е.И. Иванова, д. э. н.  
† А.Л. Колодкин, д. ю. н.  
И.С. Королев, чл.-корр. РАН  
А.А. Костин, к. ю. н.  
А.В. Кузнецов, д. э. н.  
И.З. Фархутдинов, д. ю. н.  
Б.А. Хейфец, д. э. н.**

### Редакция:

**Заместитель  
главного редактора  
С.Ю. Мазур, к. филос. н.**  
ответственный секретарь  
**А. А. Бойцов,**  
выпускающий редактор  
**М. А. Полунова,**  
компьютерная верстка  
**И.А. Колли,**  
литературный редактор  
**Я.В. Литвинова,**  
корректор  
**О.Н. Крендясова**  
перевод на англ.  
**М.Е. Куделя, К.И. Семкина**

## Содержание

### Прямые инвестиции: In & Out

- 4 *Алексей Кузнецов.* Эволюция российских ТНК: от региональных компаний к глобальным

### Инвестиционное законодательство

- 15 *Инсур Фархутдинов.* Принудительные формы изъятия иностранных инвестиций: теория и практика (Часть 2)
- 25 *Ирина Сидорова, Михаил Шаповалов.* Иностранные инвестиции в России и Франции: становление законодательства
- 36 *Анастасия Киреева.* Процедурные ограничения инвестиционной деятельности публично-правовых образований

### Инвестиционные практики

- 46 *Вадим Силкин.* Политические риски и прямые иностранные инвестиции: международное страхование (Часть 2)

### Инвестиционный портрет региона

- 55 *Александр Алабичев.* Инвестиционная привлекательность Тамбовской области: принципы частно-государственного партнерства

### Зарубежный опыт правового регулирования

- 62 *Маргарита Исупова.* Частное предпринимательство в Италии: упрощение процедуры регистрации



## Конституционное право

- 69 *Сергей Егоров*. Технологическое обеспечение избирательного процесса: актуальные аспекты

## Консультация эксперта

- 77 *Анна Филина*. Дочернее общество, филиал, представительство, отделение: критерии выбора для иностранного инвестора

- 88 Аннотации

- 94 Наши авторы

## Аккредитованные филиалы и представительства иностранных юридических лиц

- 99 *Представительства иностранных компаний*, аккредитованные и внесенные в сводный государственный реестр аккредитованных на территории Российской Федерации представительств иностранных компаний. Июнь 2011 года
- 122 *Филиалы иностранных юридических лиц*, аккредитованные и внесенные в государственный реестр филиалов иностранных юридических лиц, аккредитованных на территории Российской Федерации. Июнь 2011 года
- 127 *Представительства иностранных компаний*, аккредитованные и внесенные в сводный государственный реестр аккредитованных на территории Российской Федерации представительств иностранных компаний. Июль 2011 года
- 149 *Филиалы иностранных юридических лиц*, аккредитованные и внесенные в государственный реестр филиалов иностранных юридических лиц, аккредитованных на территории Российской Федерации. Июль 2011 года
- 155 *Представительства и филиалы иностранных юридических лиц*, аккредитованные и внесенные в государственные реестры в июне–июле 2011 года  
Алфавитный указатель

Зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77–35958 от 31.03.2009

Индекс в каталоге «Газеты. Журналы» ОАО Агентство «Роспечать» — 33286

Адресная рассылка осуществляется:

- в Администрацию Президента Российской Федерации;
- руководителям Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- руководителям федеральных органов исполнительной власти;
- руководителям субъектов Российской Федерации;
- в посольства иностранных государств

Приобрести Вестник в розницу можно в ФГУ ГРП при Минюсте России

Адрес редакции: 119 121, Москва, Смоленский бульвар, д. 3/5;  
тел.: +7 (499) 245-08-20,  
+7 (499) 246-70-27,  
e-mail: rio@palata.ru.  
Веб-сайт ФГУ ГРП при Минюсте России:  
[www.palata.ru](http://www.palata.ru), [palata.pf](http://palata.pf)

Подписано в печать: 08.08.2011  
Формат 84 × 108/16. Бумага офсетная. Офсетная печать.  
Печ. л. 18,5.  
Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии  
ОАО «Воениздат»

© Федеральное государственное учреждение «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации», 2011

# Научные публикации Право. Экономика



# Эволюция российских ТНК: от региональных компаний к глобальным

Алексей Кузнецов, д.э.н.,  
Центр европейских исследований ИМЭМО РАН

Большинство транснациональных корпораций, как правило, предпочитает ограничиваться своим макрорегионом, что объясняется отсутствием значительных культурных и языковых барьеров, а также невысокими транспортными издержками. Вместе с тем в настоящее время наблюдается резкое усиление зарубежной экспансии российских компаний на других континентах, причем доля европейских государств и стран СНГ постепенно сокращается за счет наращивания прямых инвестиций из России в Северную Америку и развивающиеся страны. Это может свидетельствовать об эволюции от региональных и бирегionalных корпораций к подлинно глобальным.

1. Статья написана при финансовой поддержке РГНФ, грант №11-02-00255а «Инвестиционное сотрудничество со странами ЕС как способ модернизации российской экономики».

2. World Investment Report 2010. Annex table 4. URL: <http://www.unctad.org>; Международная инвестиционная позиция Российской Федерации в 2000–2010 гг. URL: <http://www.cbfg.ru>. Необходимо подчеркнуть, что ЮНКТАД самостоятельно не собирает данные о российских ПИИ, но для последнего года использует в World Investment Report предварительную оценку Центрального банка РФ, которая отличается от опубликованных цифр в инвестиционной позиции страны.

3. Наиболее подробную библиографию см.: Влияние российской инвестиционной экспансии на образ России в Европе / под ред. А.В. Кузнецова. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 6–18.

В последние годы внимание экспертов по прямым иностранным инвестициям (ПИИ) приковано к быстро растущей зарубежной экспансии российских транснациональных корпораций (ТНК)<sup>1</sup>. С 2000 по 2009 г., то есть всего за 10 лет, накопленная сумма российских ПИИ выросла в 33 раза, достигнув почти 319 млрд долл.<sup>2</sup> Основная часть публикаций посвящена причинам экспорта капитала из России либо их воздействию на экономику принимающих стран. Намного реже проводится анализ возможной роли ПИИ российских компаний в модернизации отечественной экономики<sup>3</sup>. При этом далеко не все зарубежные дочерние фирмы можно использовать для трансферта технологий в Россию или других способов повышения конкурентоспособности отечественных предприятий. В основном речь идет о российских капиталовложениях в компании, расположенные в Евросоюзе (ЕС), что делает актуальным анализ степени «регионализации» отечественных ТНК.

## Феномен региональных ТНК

Несколько лет назад известный американский ученый Алан Рагман обратил внимание на то, что при общем росте численности ТНК в мире среди инвесторов преобладают компании, ограничивающие зарубежную экспансию «своим» макрорегионом<sup>1</sup>. Многие ТНК из стран ЕС активизировали свою деятельность в Европе, а инвестиционная экспансия целого ряда компаний США ограничена Канадой и Центральной Америкой. В еще большей мере региональный характер присущ ТНК из развивающихся стран. Среди 10 крупнейших аргентинских ТНК (зарубежные активы каждой превышают, по крайней мере, 50 млн долл.) у 8 компаний в Южной Америке сосредоточено не менее половины зарубежных дочерних структур (у двух — вообще 100%). В пределах Южной, Центральной и Северной Америки у 8 аргентинских ТНК находилось уже свыше 80% заграничных подразделений, исключения составляли машиностроительная компания IMPSA и агропромышленная Molinos Rio de la Plata<sup>2</sup>.

В значительной мере эффект соседства в распределении ПИИ компаний отдельных стран объясняется влиянием географической близости (от низких транспортных издержек при налаживании производственных связей между материнской компанией и зарубежными филиалами до общего высокого уровня информированности потенциальных инвесторов), а также отсутствием значительных языковых и культурных барьеров<sup>3</sup>. Для корректного анализа регионального характера ТНК необходимо правильное разграничение макрорегионов мира, а также выделение не только глобальных (мультирегиональных) и региональных компаний-инвесторов, но и бирегиональных ТНК. В рамках международной программы изучения ТНК развивающихся и постсоциалистических стран (Emerging Market Global Players — EMGP), инициированной Центром изучения международных инвестиций при Колумбийском университете (Vale Columbia Center), при активном участии Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН предложены следующие 9 макрорегионов:

- Восточная Европа и Центральная Азия (бывший СССР без стран Балтии);
- Прочая Европа (т.е. вся Европа, включая Кипр, без стран СНГ и Турции);
- Северная Америка (Канада и США);
- Латинская Америка и Карибские острова (включая Бермудские острова);
- Северная Африка и Ближний Восток (включая Турцию и Израиль);
- Африка (южнее Сахары);
- Южная Азия;
- Тихоокеанская Азия (включая небольшие острова Океании, но без Японии);
- Япония, Австралия и Новая Зеландия (обособление этих трех стран важно не столько для анализа российских ТНК, сколько для изучения азиатских ТНК).

1. См., например: Rugman A.M., Verbeke A. A perspective on regional and global strategies of multinational enterprises // Journal of International Business Studies. 2004. № 1. P. 3–18.

2. Nofal B. et al. Argentina's global players // MNEs from Emerging Markets: New Players in the World FDI Market / ed. by K.P. Sauvant, V.P. Govitrikar, K. Davies. N.Y., 2011. P. 10–12.

3. Особое внимание к психологическому расстоянию уделяется в рамках Уппсальской школы интернационализации фирмы. См. подробнее: Jonansson J., Vahlne J.-E. The internationalization process of the firm — a model of knowledge development and increasing foreign market commitments // Journal of International Business Studies. 1977. № 1. P. 23–32.

Такой подход намного лучше отражает восприятие регионального членения мира бизнесменами развивающихся и постсоциалистических стран, нежели классификация ЮНКТАД (United Nations Conference for Trading and Development — Конференция ООН по торговле и развитию), которая отталкивается от границ континентов и трехчленного деления мира на развитые, развивающиеся и трансформирующиеся страны. Согласно классификации ЮНКТАД вступившие в ЕС Болгария и Румыния относятся к развитым странам Европы, а Хорватия пока объединена в одну группу с центральноазиатскими странами СНГ. В другой находятся Израиль, Япония, Австралия, Новая Зеландия и Бермудские острова и т.д. Совершенно не годится для описания экспансии китайских или индийских ТНК подход ЮНКТАД к выделению субрегионов в Азии.

### Результаты исследования ИМЭМО РАН в рамках проекта EMGP

В мае 2011 г. Центральный банк Российской Федерации впервые опубликовал сведения о географическом распределении накопленных российских ПИИ. До этого была доступна лишь его информация о текущем экспорте ПИИ из России (причем с 2007 г.), а также не выдерживающая критики статистика инвестиций, публикуемая Росстатом<sup>1</sup>. Информация Центробанка также не полностью соответствует действительности, поскольку демонстрирует не фактическое распределение капиталовложений, а формальные потоки ПИИ, что неминуемо приводит к лидерству Кипра и других офшоров (см. *таблицу 1*).

1. Кузнецов А.В. Сложность учета российских прямых инвестиций за рубежом // Вестник ФГУ ГРИП при Минюсте РФ. 2009. № 2. С. 47–51.

**Таблица 1.** Накопленные российские ПИИ на 1 января 2010 г.

Регион, страна	ПИИ, млн долл.	Регион, страна	ПИИ, млн долл.
Восточная Европа и Центральная Азия	16 252	Северная Америка	10 773
Беларусь	6 069	США	10 532
Украина	4 327	Латинская Америка и Карибские о-ва	52 046
Казахстан	2 701	Виргинские (Брит.) о-ва	33 285
Узбекистан	1 374	Бермудские о-ва	10 478
Прочая Европа	220 410	Багамские о-ва	3 804
Кипр	120 093	Каймановы о-ва	3 388
Нидерланды	24 114	Аргентина	197
Люксембург	19 906	Северная Африка и Ближний Восток	4 006
Великобритания	10 341	Турция	2 636
Швейцария	7 733	Объединенные Арабские Эмираты	1 197
Германия	7 444	Африка южнее Сахары	1 214
Австрия	6 339	Либерия	1 027
Гибралтар	3 080	Южная Азия (все ПИИ в Индии)	46
Испания	3 059	Тихоокеанская Азия и Океания	1 494
Венгрия	2 266	Вьетнам	987
Италия	1 908	Новая Зеландия	159
Болгария	1 470	Австралия	103

Регион, страна	ПИИ, млн долл.	Регион, страна	ПИИ, млн долл.
Литва	1 380	Китай	78
Черногория	1 339	Япония	23
Франция	1 339	Всего распределено по странам	306 241
Чехия	1 336	Всего	306 605

Источник: Прямые инвестиции из Российской Федерации за границу. URL: <http://www.cbr.ru>.

В результате сильно завышенным оказывается удельный вес Латинской Америки и Карибских островов. Значительная часть зарегистрированных в этом регионе российских ПИИ связана лишь с формальным переводом за рубеж контроля над активами на территории нашей страны. Реально крупнейшим получателем отечественных инвестиций в регионе до 2010 г. была Аргентина, сейчас на первое место вышла Венесуэла. Что касается Кипра, отчасти Нидерландов, Люксембурга и некоторых других западноевропейских стран, то они выступают в качестве как получателей псевдоиностранных инвестиций (round-tripping FDI), возвращающихся затем в Россию, так и перевалочных пунктов (trans-shipping FDI) для капиталовложений в третьих странах, чаще всего в СНГ и Центрально-Восточной Европе. В результате, несмотря на то что доля одного Кипра в зарегистрированном объеме накопленных российских ПИИ достигает 39%, роль псевдоиностранных инвестиций оценивается на уровне 1/5 отраженных в статистике ЦБ Российской Федерации российских ПИИ.

Высокие позиции некоторых стран как получателей российских ПИИ объясняются также масштабными капиталовложениями в недвижимость (главным образом некоммерческую). На них приходится около 1/4 накопленных российских ПИИ. При этом речь идет не только о роскошных особняках олигархов в Великобритании или Франции, но и о небольших квартирах и домиках представителей среднего класса на морских и горнолыжных курортах. Ежегодно россияне тратят в Болгарии, Черногории, Испании, Турции, Германии, на Кипре, Украине и в некоторых других странах по 10–12 млрд долл.<sup>1</sup> Еще примерно 1/5 российских ПИИ приходится на капиталовложения принадлежащих россиянам фондов прямого инвестирования. В отличие от ТНК такие фонды обычно приобретают не контроль над зарубежной фирмой, а лишь право участия в ее управлении (путем покупки 10–30% акций). То есть лишь чуть больше трети всех российских ПИИ осуществлены классическими ТНК.

В июне 2011 г. в ИМЭМО РАН был обнародован второй рейтинг российских нефинансовых ТНК по величине зарубежных активов. Как и предыдущий, он подготовлен в рамках международной программы Emerging Market Global Players (EMGP)<sup>2</sup>. Хотя уже свыше 100 российских компаний обзавелись зарубежными дочерними структурами, на детально рассмотренную экспертами ИМЭМО РАН первую двадцатку пришлась основная часть прямых инвестиций классических российских. В конце 2009 г. на 20 ведущих нефинансовых российских ТНК в целом приходилось около 107 млрд долл. зарубежных активов, 198 млрд долл. продаж за пределами России, 202 тыс. человек заграничного персонала и около 800 зарубежных филиалов (дочерних предприятий и т.п.) в 87 странах<sup>3</sup>.

1. Подробнее см.: Влияние российской инвестиционной экспансии на образ России в Европе / под ред. А.В. Кузнецова. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 88–94.

2. Первый рейтинг см.: Кузнецов А.В., Четверикова А.С. Российские транснациональные корпорации продолжают зарубежную экспансию даже в условиях мирового кризиса. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Кузнецов А.В. Модернизация отечественной экономики: роль российских инвестиций за рубежом // Вестник ФГУ ГРП при Минюсте РФ, 2010. № 4. С. 4–12.

3. См.: Investment from Russia stabilizes after the global crisis. 23 June 2011. URL: <http://www.imemo.ru>.

На компании нефтегазовой промышленности, черной и цветной металлургии — основные отрасли специализации России в мировой экономике — приходится основная часть зарубежных активов российских ТНК (см. таблицу 2). Однако представители других отраслей российской экономики также начали инвестировать за рубежом. В перечне 20 ведущих российских ТНК — компании в сфере транспорта, телекоммуникаций, машиностроения, электроэнергетики, атомной промышленности и химической индустрии. Менее крупные ТНК, не попавшие в список лидеров, действуют в таких отраслях, как производство стройматериалов, пищевая промышленность, розничная торговля, сектор информационных технологий.

**Таблица 2.** Зарубежные активы 20 ведущих российских нефинансовых ТНК

№	Компания	Основные отрасли специализации	Зарубежные активы, млрд долл.		Долгосрочные зарубежные активы, млрд долл.	
			2008 г.	2009 г.	2008 г.	2009 г.
1	«ЛУКОЙЛ»	Нефтегазовая	23 577	28 038	9 791	10 076
2	«Газпром»	Нефтегазовая	17 940	19 420	4 948	6 747
3	«Евраз»	Черная металлургия	11 199	10 363	н.д.	н.д.
4	«Северсталь»	Черная металлургия	11 477	9 907	6 417	6 297
5	«Мечел»	Черная металлургия	~ 2 800	~ 5 100	2 246	4 190
6	«Норильский никель»	Цветная металлургия	4 600	~ 5 000	1 709	2 005
7	«Совкомфлот»	Морской транспорт	~ 4 581	~ 4 745	н.д.	н.д.
8	«Система»	Конгломерат (телекоммуникации и др.)	~ 3 900	~ 4 300	3 804	~ 4 200
9	«НЛМК»	Черная металлургия	4 985	~ 4 000	н.д.	н.д.
10	«ВымпелКом»	Телекоммуникации	4 386	3 756	3 921	3 197
11	«РЕНОВА»	Конгломерат	~ 3 129	~ 2 972	~ 1 609	~ 1 740
12	«ТМК»	Черная металлургия	2 361	2 248	1 842	1 652
13	«ИНТЕР РАО ЕЭС»	Электрэнергетика	1 267	1 338	777	696
14	«Зарубежнефть»	Нефтегазовая	~ 1 100	~ 1 300	1 064	1 279
15	ОК «РУСАЛ»	Цветная металлургия	~ 1 200	~ 1 100	952	938
16	«Атомэнергопром»	Разные подотрасли атомной промышленности	71	812	н.д.	н.д.
17	«ДВМП»	Морской и железнодорожный транспорт	1 143	712	594	358
18	«Полюс Золото»	Цветная металлургия	0	~ 500	0	482
19	«ОМЗ»	Энергетическое машиностроение	377	478	192	234
20	«Акрон»	Химическая промышленность	332	440	243	283
<b>Итого</b>			<b>100 425</b>	<b>106 529</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>

Источник: Исследование ИМЭМО РАН, проведенное в начале 2011 г. в рамках международной программы по изучению ТНК развивающихся и постсоциалистических стран (EMGP).



Некоторые российские ТНК имеют дочерние структуры почти по всему миру, хотя часть из них связана лишь с офшорами (см. таблицу 3). Лидером по числу стран с дочерними структурами выступает «ЛУКОЙЛ», который представлен в 36 зарубежных странах. Далее следует «Газпром» с 33 странами, однако во многом за счет не производственных, а сервисных компаний. Довольно разнообразна заграничная география некоторых металлургических ТНК — 19 стран у «Норильского никеля», 18 — у «Северстали», по 16 — у «Мечела» и «НЛМК». С ними могут сравниться лишь «ВымпелКом» (дочерние структуры в 17 странах) и «Атомэнергопром» (15 стран).

**Таблица 3.** География зарубежного бизнеса 20 ведущих российских ТНК

Компания	Доля в общем числе зарубежных дочерних структур, %								
	Восточная Европа и Центральная Азия	Прочая Европа	Северная Америка	Латинская Америка	Карибские о-ва	Северная Африка и Ближний Восток	Африка южнее Сахары	Южная Азия	Тихоокеанская Азия (без Японии)
«ЛУКОЙЛ»	11	65	11	7	3	3	0	0	0
«Газпром»	24	67	0	4	4	0	0	1	0
«Евраз»	33	33	21	0	0	13	0	0	0
«Северсталь»	11	52	31	0	0	4	0	2	0
«Мечел»	13	66	2	20	0	0	0	0	0
«Норильский никель»	0	60	7	15	0	7	0	4	7
«Совкомфлот»	0	78	0	0	0	11	0	11	0
«Система»	58	21	7	0	7	0	7	0	0
«НЛМК»	3	83	6	5	0	0	0	3	0
«ВымпелКом»	36	29	14	14	0	3	0	4	0
«РЕНОВА»	10	50	20	0	0	20	0	0	0
«ТМК»	23	41	18	0	6	0	0	12	0
«ИНТЕР РАО ЕЭС»	44	50	0	3	3	0	0	0	0
«Зарубежнефть»	25	37	0	13	0	0	0	25	0
ОК «РУСАЛ»	17	39	5	28	0	11	0	0	0
«Атомэнергопром»	28	36	11	0	0	11	0	7	7
«ДВМП»	2	56	4	9	0	0	0	25	4
«Полюс Золото»	47	32	5	16	0	0	0	0	0
«ОМЗ»	13	50	0	37	0	0	0	0	0
«Акрон»	0	42	29	0	0	0	0	29	0
Средневзвешенный показатель	18	56	9	8	1	3	0	4	1

Источник: Исследование ИМЭМО РАН, проведенное в начале 2011 г. в рамках международной программы по изучению ТНК развивающихся и постсоциалистических стран (EMGP).

Ярко выраженных региональных ТНК среди ведущих российских инвесторов почти нет. Но влияние соседства и культурных связей по-прежнему прослеживается в географическом распределении российских активов за рубежом. В конце 2009 г. в целом у 20 ведущих российских ТНК в Западной и Центрально-Восточной Европе было сосредоточено 46% зарубежных активов. Доля бывшего СССР (без стран Балтии) составляла 22%, а доля Северной Америки — 19%. В то же время удельный вес Латинской Америки не достигал 0,5%, а у Южной Азии, так же как и Северной Африки и Ближнего Востока, был на уровне 1%. При этом по числу дочерних структур как у глобальных, так и бирегionalных российских ТНК, доминирующих в списке лидеров, выделяется прежде всего Европа (см. таблицу 3). Однако конкретные географические приоритеты во многом зависят от специализации и стратегий фирм.

### Специфика российских капиталовложений в Европе

Из четырех основных групп мотивов ПИИ, выделяемых в современной версии эклектической теории прямого инвестирования<sup>1</sup>, у российских ТНК в Европе наиболее распространена группа мотивов, связанная со стимулированием сбыта, захватом или удержанием рынков. Большинство российских ТНК — крупные экспортеры, а ЕС выступает основным торговым партнером нашей страны. Что касается мотивов обеспечения доступа к сырью или повышения эффективности через снижение трудовых издержек, то по понятным причинам в Западной и Центрально-Восточной Европе для российских компаний-инвесторов открывается мало перспектив при сравнении с инвестированием на родине или в развивающихся странах.

Слабо распространена у российских ТНК в Европе четвертая группа мотивов — поиск стратегических активов (ради доступа к новым технологиям или выстраивания конкурентоспособных трансграничных производственных цепочек), хотя именно такого рода ПИИ могли бы в наибольшей степени способствовать модернизации отечественной экономики. Вместе с тем российские энергетические ТНК, у которых на Западную и Центрально-Восточную Европу приходится свыше половины зарубежных активов, действуют главным образом в направлении вертикального достраивания производственно-сбытовых цепочек (нефтяные фирмы — за счет покупки за границей нефтеперерабатывающих заводов и развития сети автозаправочных станций (АЗС), «Газпром» — путем инвестирования в инфраструктурные объекты). В сфере альтернативной энергетики существуют лишь единичные примеры инвестиционного сотрудничества российских ТНК с куда более успешными в исследованиях и разработках по данному направлению компаниями из стран ЕС<sup>2</sup>.

Ряд российских металлургических ТНК имеет в Европе центры по проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) («Северсталь», «Мечел»), однако их расходы на исследования и разработки в ЕС крайне малы, а трансферт технологий скорее происходит с североамериканских заводов. Среди первой двадцатки российских ТНК по инновационной активности в Европе пока можно

1. Dunning J.H. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions // Journal of International Business Studies. 1988. № 1. P. 1–31; Kalotay K. Russian multinationals and international investment paradigms // Research in International Business and Finance. 2008. № 2. P. 85–107.

2. Хейфец Б. ЭнергодIALOG Россия — ЕС: корпоративный срез // МЭ и МО. 2009. № 8. С. 12–21.

выделить лишь конгломераты «РЕНОВА» и «Система». Ключевые расходы на НИОКР первого из них связаны с швейцарскими машиностроительными дочерними компаниями. «РЕНОВА» контролирует 56,7% акций высокотехнологичной фирмы Oerlikon, которая потратила в 2009 г. на НИОКР 194 млн долл. (7,3% ее выручки), что почти вдвое больше, чем «ЛУКОЙЛ» в России и за рубежом в целом. У дочерней компании по производству телекоммуникационного оборудования АФК «Система» «Ситроникс» зарубежные исследовательские центры есть в Греции и Чехии.

По-прежнему страны ЕС привлекают некоторые российские ТНК скорее своей политической стабильностью, что обусловлено наличием у многих инвесторов побочного мотива «страхования» активов от возможной национализации в России. Несколько лет назад распространено было укрепление позиций российских ТНК в странах ЕС перед первым размещением их акций или депозитарных расписок на европейских фондовых биржах. В настоящее время у 11 из 20 ведущих российских ТНК есть листинг на Лондонской фондовой бирже, а ценные бумаги компаний «ЛУКОЙЛ», «Норильский никель» и «ОМЗ» обращаются также на германских биржах. Есть листинг на площадках в странах ЕС и у некоторых российских ТНК «второго эшелона». Но мотив привлечения более дешевых по сравнению с отечественным рынком финансовых средств для развития бизнеса в самой России скорее был характерен для предкризисного периода из-за неразвитости отечественного фондового рынка<sup>1</sup>.

Накануне мирового кризиса и в ходе его развития российские ТНК в значительной мере переключили внимание с Европы на другие регионы. Из 10 крупнейших приобретений российских ТНК за рубежом в 2007–2009 гг. пять были связаны с Северной Америкой (60% стоимости инвестиций), три — со странами СНГ (24%). «ЛУКОЙЛ» фактически инвестировал в казахстанские активы, формально приобретая в 2009 г. за 1,6 млрд долл. 46% акций фирмы Lukargo, зарегистрированной в Нидерландах. Аналогичным образом за год до этого «Евраз» стал владельцем Днепропетровского металлургического завода, горно-обогатительного комбината «Сухая Балка» и ряда коксохимических предприятий на Украине, формально заплатив 2,1 млрд долл. за кипрскую фирму Palmose. На две реально локализованные в ЕС сделки российских ТНК пришлось лишь 16% инвестиций в десятку крупнейших поглощений 2007–2009 гг.: в конечном счете неудачная покупка 21,2% акций венгерской MOL обошлась компании «Сургутнефтегаз» почти в 1,9 млрд долл., а «ЛУКОЙЛ» за вхождение в итальянский нефтеперерабатывающий комплекс ISAB заплатил 1,8 млрд долл. По инвестициям «на зеленом лугу» европейские страны также не слишком популярны у российских ТНК, уступая крупным проектам в Азии (от развития мобильной сети в Индии и Вьетнаме до возведения металлургических комбинатов в Турции и ОАЭ). Но в западных СМИ, а вслед за этим и в авторитетных англоязычных научных публикациях появляются сообщения о якобы многомиллиардных вложениях «Газпрома» и некоторых других ТНК<sup>2</sup>.

Сокращение роли Европы прослеживается и в институциональной сфере. В последние годы Россия почти не заключает новых

1. См.: Чебанов С. Проблемы российского фондового рынка // МЭ и МО. 2009. №3. С. 106–108.

2. См.: Kalotay K., Sulstarova A. Modelling Russian outward FDI // Journal of International Management. 2010. № 2. P. 137.

двусторонних инвестиционных соглашений с партнерами в ЕС (см. таблицу 4). Повышенное внимание к новым рынкам в Азии или Латинской Америке очень важно, но последние соглашения о взаимной защите и поощрении капиталовложений в Европе за пределами СНГ были подписаны Россией в прошлом веке.

**Таблица 4.** Двусторонние инвестиционные соглашения с участием России

Группа соглашений	Общее число	Страны, годы подписания и ратификации
Советские в силе	11	Финляндия (первое советское соглашение, 1989/1991), Бельгия и Люксембург (1989/1991), Великобритания (1989/1991), Канада (1989/1991), Нидерланды (1989/1991), Франция (1989/1991), ФРГ (1989/1991), Австрия (1990/1991), Испания (1990/1991), Республика Корея (1990/1991), Швейцария (1990/1991)
Российские в силе, подписаны до введения нового типового соглашения	30	США (короткое соглашение: 1992.04.03/1992), Болгария (1993/2005), Греция (1993/1996), Дания (1993/1996), Куба (1993/1996), Румыния (1993/1996), Словакия (1993/1996), Вьетнам (1994/1996), Индия (1994/1996), Кувейт (1994/1996), Чехия (1994/1996), Албания (1995/1996), Венгрия (1995/1996), Монголия (1995/2005), Норвегия (1995/1998), Швеция (1995/1996), Югославия / Сербия (1995/1996), Италия (1996/1996), Лаос (1996/2005), Египет (1997/2000), Ливан (1997/1998), Македония (1997/1998), Турция (1997/1999), Филиппины (1997/1998), Аргентина (1998/1999), Молдавия (1998/1999), ЮАР (1998/2000), Украина (1998/2000), Япония (1998/2000), Литва (1999/2004)
Российские в силе, нового типа	17	Йемен (2002/2005), Сирия (2005/2007), Китай (2006/2009), Индонезия (2007/2009), Иордания (2007/2009), Беларусь (2008/2010), Венесуэла (2008/2009), Казахстан (2008/2010), Киргизия (2008/2010), Ливия (2008/2010), Таджикистан (2008/2010), Абхазия (2009/2010), Ангола (2009/2010), Намибия (2009/2010), Нигерия (2009/2010), Туркмения (2009/2010), Южная Осетия (2009/2010)
Не вступили в силу, хотя ратифицированы	3	КНДР (1996/2005), Армения (2001/2005), Катар (2007/2009)
Заменены новыми	3	Италия (1989/1991), Китай (1990/1991), Турция (1990/1991)
В процессе ратификации	8	США (большой договор: 1992.06.17/-), Португалия (1994/-), Узбекистан (1997/-), Словения (2000/-), Таиланд (2002/-), Эфиопия (2005/-), Алжир (2006/-), Бруней (2007/-)
Устарели до ратификации	4	Польша (1992/-), Хорватия (1996/-), Эквадор (1996/-), Кипр (1997/-)
Ведутся переговоры о подписании	18	Австралия, Азербайджан, Бельгия и Люксембург (новая версия), Босния и Герцеговина, Иран, Израиль, Латвия (процесс заморожен из-за дискриминаций русского национального меньшинства), Малайзия, Марокко, Мексика, Мьянма, Никарагуа, Перу, Румыния (новая версия), Саудовская Аравия, Сингапур, Тунис, ОАЭ

Источники: Российское законодательство. URL: <http://www.garant.ru>; МИД России: Двусторонние соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений, 26.02.2010. URL: <http://www.mid.ru>.

С одной стороны, постепенное сокращение доли Европы вне СНГ за счет наращивания российских ПИИ в Северной Америке и развивающихся странах свидетельствует о приобретении отечественными ТНК опыта зарубежной экспансии, их эволюции от региональных и бирегionalных (учитывая позиции в СНГ) к подлинно глобальным. С другой — наблюдавшаяся уже накануне мирового кризиса масштабная инвестиционная экспансия российских ТНК ради самой экспансии неперспективна. Относительное сокращение удельного веса развитых стран Европы может оказаться шагом назад в деле использования интернационализации российского бизнеса для повышения конкурентоспособности экономики страны.

## Список литературы

1. Влияние российской инвестиционной экспансии на образ России в Европе / под ред. А.В. Кузнецова. М.: ИМЭМО РАН, 2010.
2. Кузнецов А.В. Модернизация отечественной экономики: роль российских инвестиций за рубежом // Вестник ФГУ ГРП при Минюсте РФ. 2010. № 4.
3. Кузнецов А.В. Сложность учета российских прямых инвестиций за рубежом // Вестник ФГУ ГРП при Минюсте РФ. 2009. № 2.
4. Кузнецов А.В., Четверикова А.С. Российские транснациональные корпорации продолжают зарубежную экспансию даже в условиях мирового кризиса / Russian multinationals continue their outward expansion in spite of global crisis. М.: ИМЭМО РАН; Vale Columbia Center on Sustainable Development, 2009.
5. Хейфец Б. ЭнергодIALOG Россия — ЕС: корпоративный срез // МЭ и МО. 2009. № 8.
6. Чебанов С. Проблемы российского фондового рынка // МЭ и МО. 2009. № 3.
7. Dunning J.H. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions // Journal of International Business Studies. 1988. № 1.
8. Investment from Russia stabilizes after the global crisis / ed. by A. Kuznetsov. 23 June 2011. URL: <http://www.imemo.ru>.
9. Jonanson J., Vahlne J.-E. The internationalization process of the firm — a model of knowledge development and increasing foreign market commitments // Journal of International Business Studies. 1977. № 1.
10. Kalotay K. Russian multinationals and international investment paradigms // Research in International Business and Finance. 2008. № 2.
11. Kalotay K., Sulstarova A. Modelling Russian outward FDI // Journal of International Management. 2010. № 2.
12. MNEs from Emerging Markets: New Players in the World FDI Market / ed. by K.P. Sauvart, V.P. Govitrikar, K. Davies. N.Y., 2011.
13. Rugman A.M., Verbeke A. A perspective on regional and global strategies of multinational enterprises // Journal of International Business Studies. 2004. № 1.
14. World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy / UNCTAD. N.Y.; Geneva, 2010.

# Принудительные формы изъятия иностранных инвестиций: теория и практика (Часть 2)<sup>1</sup>

Инсур Фархутдинов, д.ю.н.,  
Институт государства и права Российской академии наук

В соответствии с международным правом частная собственность может быть национализирована, экспроприирована, реквизирована или конфискована лишь с соблюдением определенных условий: органом государственной исполнительной власти должен быть издан индивидуально-определенный акт и выплачена предварительная компенсация — быстрая, адекватная и эффективная. В противном случае действия подобного рода со стороны правительства принимающего государства могут расцениваться как произвол и причинение ущерба зарубежному инвестору.

Основными формами принудительного изъятия иностранной собственности являются национализация, экспроприация, реквизиция, конфискация, но толкования указанных терминов в различных источниках неодинаковы. Необходимо верно обозначить правовое содержание данных определений, поскольку среди ученых отсутствует одинаковое понимание их терминологического обозначения. В двусторонних международных соглашениях о поощрении и взаимной защите капиталовложений они имеют собирательное значение, так как подразумевают не только сам факт отъема имущества, но и действия государства, рассматриваемые как фактически осуществленное изъятие средств, как то: замораживание счетов, запрет перевода инвестиции в валюте за рубеж и т.д.<sup>2</sup> Но в любом случае лицо, осуществляющее инвестиционную деятельность в чужой стране, вынужденно лишается своих капиталов и дивидендов.

В общем виде под национализацией понимается изъятие имущества, находящегося в частной собственности, и передача в собственность государства, что обусловлено его суверенитетом<sup>3</sup>. Российским

1. См.: Фархутдинов И. Принудительные формы изъятия иностранных инвестиций: теория и практика. Часть 1 // Вестник ФГУ ГПП при Минюсте России. 2011. № 3.

2. Comeaux P.E., Kinsella N.S. Protecting Foreign Investment under International Law: Legal Aspects Political Risks. N.Y., 1997. P. 7–9; Доронина Н.Г., Семилотина Н.Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России. М., 1993. С. 79.

3. Богуславский М.М. Международное частное право. М.: Юрист, 2004. С. 199.

законодательством предусмотрены реквизиция и национализация, которая в настоящее время продекларирована, но не считается актуальной.

Понятие «национализация»<sup>1</sup> приобрело в России устойчивое значение, хотя сам термин не использовался ни в Основах гражданского законодательства (1961 и 1991 гг.), ни в Гражданском кодексе (ГК) 1964 г. и закрепился в гражданском праве только с начала 1990-х гг. Ст. 235 действующего ГК Российской Федерации определяет национализацию как «обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц», и устанавливает необходимость возмещения стоимости этого имущества и других убытков согласно ст. 306.

Национализация с точки зрения российского права — это государственно-властный акт, направленный на принудительное прекращение права частной собственности на определенные имущественные комплексы и (или) права частного участия в долях и капиталах организации и возникновение права собственности на это имущество (право участия в долях и капиталах) у государства в экстремальных условиях (революции, войны, кризис и т.д.).

В материале, подготовленном Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), обозначены следующие виды изъятия: прямая национализация, прямая национализация отрасли промышленности, изъятие в специальных целях, «ползучая» национализация.

С точки зрения международного права прямая национализация означает полное принудительное изъятие собственности иностранного инвестора в ходе осуществления инвестиционной деятельности на территории чужого государства по политическим соображениям. Данные меры могут сопровождаться установлением окончательного государственного контроля над экономикой страны и иногда включают захват всех средств производства, находящихся в частной собственности. В случае прямой национализации отрасли промышленности власти стремятся реорганизовать определенную сферу экономики путем изъятия частных предприятий и установления государственной монополии (национализация медной промышленности в Чили и нефтяной — в Иране).

Подобное возможно, только если закреплено в законе, в противном случае — это акт произвола и причинения ущерба зарубежному вкладчику. То есть национализация любого имущества допустима только путем издания индивидуально-определенного акта о принудительном изъятии органом государственной исполнительной власти (п. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации).

Любые принудительные меры не могут быть дискриминационными, то есть основываться на национальности капитала, и должны сопровождаться выплатой справедливого возмещения, причем на предварительной основе (п. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации).

Полная или сплошная национализация крупной и средней частной собственности, в том числе принадлежавшей иностранному капиталу, проводилась Советской Россией в 1918 г., аналогичные мероприятия сопровождали народно-демократические революции в странах Восточной Европы после завершения Второй мировой войны.

Акты массированного изъятия отраслей экономики или отдельных крупных объектов были проведены в Мексике в 1938 г. (нефтяная

1. См.: Вилков Г.Е. Национализация и международное право. М., 1962.



промышленность), в Египте в 1956 г. (Суэцкий канал), во Франции в 1982 г. (банковская система). После Второй мировой войны в Англии были национализированы угольная, сталелитейная и другие отрасли.

Национализация и экспроприация подразумевают схожие формы принудительного изъятия иностранной собственности. В западных источниках в отличие от отечественных чаще применяется понятие «экспроприация», что переводится как отчуждение, конфискация имущества.

До сих пор актуально определение российского дореволюционного исследователя Г.Ф. Шершеневича: «Экспроприация есть принудительное возмездное отчуждение или ограничение прав, которое производится государственной властью ввиду общепользительной цели»<sup>1</sup>.

В Сеульской конвенции об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (МИГА) от 11 октября 1985 г.<sup>2</sup> экспроприация или аналогичные меры включают «любое законодательное действие или административное действие или бездействие, исходящее от принимающего правительства, в результате которого владелец гарантии лишается права собственности над своим капиталовложением, контроля над ним или имущественного дохода от такого капиталовложения, за исключением общепринятых мер правительствами с целью регулирования экономической деятельности на своей территории». Такая же терминология применяется в Руководстве по регулированию прямых иностранных инвестиций, разработанном под эгидой Международного банка реконструкции и развития (МБРР)<sup>3</sup>.

Экспроприация в двусторонних международных соглашениях о поощрении и взаимной защите капиталовложений (ДИД) трактуется как национализация, экспроприация или иные меры, равные по последствиям национализации или экспроприации. Указанная формула использована в ДИД России с Данией, Швецией, Венгрией, Албанией, Китаем, Германией, Японией. В ст. 6 ДИД Российской Федерации со Швейцарией предусмотрено альтернативное использование двух критериев: «...меры по экспроприации, национализации или иные меры, имеющие ту же природу или те же последствия, в отношении капиталовложений, принадлежащих инвесторам...», где речь идет о гарантии неприкосновенности иностранных инвестиций на территории Российской Федерации.

Международный инвестиционный арбитраж признает, что мера государственного регулирования может считаться экспроприацией, если она существенно уменьшает экономические права инвестора, то есть владения, пользования, распоряжения или управления бизнесом, превращая их в бесполезные. Без такого существенного уменьшения простые ограничения в отношении права собственности не признаются изъятиями.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) признал экспроприацией случай, когда инвестор был определенно и полностью лишен своей собственности. Если права инвестора не исчезли полностью, а были лишь существенно уменьшены и ситуация не является необратимой, то лишения согласно ст. 1 Протокола 1 не будет<sup>4</sup>.

Принудительная мера изъятия может осуществляться де-юре и де-факто. Внутреннему законодательству России известна только национализация де-юре, в результате которой или законный владелец лишается имущества по решению суда в случаях и по основаниям, установленным федеральным законом или международным договором, что не

1. См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.).

2. Россия участвует с 29 декабря 1992 г.

3. Русский неофициальный текст этого международного документа помещен в кн.: Дороница Н.Г. Комментарии к Закону об иностранных инвестициях. М., 2000. С. 63-74.

4. См. дела: *Handyside v. United Kingdom*, 24 Eur. Ct. H.R. (ser. A) at 29 (1976); *Poiss v. Austria*, 117 Eur. Ct.H.R. (ser A) 84, 108 (1987); *Matos e Silva, Lda v. Portugal* App. Nr. 15777/89, 24 Eur. Ct. H.R. rep. 573, 600-01 (1996).

влечет прекращения права собственности, или право собственности прекращается по решению суда в случаях и по основаниям, установленным федеральным законом или международным договором для государственных нужд, что квалифицируется согласно ч. 3 п. 2 ст. 235 ГК Российской Федерации как национализация. Так как ст. 213 ГК установлена множественность субъектов государственной собственности, имущество может быть передано в собственность не только Федерации, но и ее субъектов.

Реквизицией считаются принудительные меры по изъятию имущества у собственника в государственных или общественных целях с полной компенсацией его стоимости. По закону данное явление носит временный характер и проводится при стихийных бедствиях, авариях, эпидемиях и при других чрезвычайных обстоятельствах. Осуществляется по решению государственных органов и также сопровождается возвратом средств иностранному инвестору.

В международном инвестиционном праве термин «конфискация» следует применять для обозначения нелегальной национализации (экспроприации) или восстановления нарушенных имущественных прав.

Существует мнение, что реквизиция и конфискация представляют собой две разновидности национализации: реквизиция — это возмездная национализация, а конфискация — безвозмездная. В действительности конфискация представляет собой безвозмездное изъятие имущества из частной собственности и передачу его в собственность государственную. Национализация возможна, только если оговорена законодательно. Не все ДИД России полностью соответствуют традиционной западной доктрине о национализации. Ряд договоров (с Австрией, Великобританией, Испанией, Италией, Южной Кореей и т.д.) прямо не требует, чтобы возможная национализация сопровождалась быстрой, адекватной, эффективной компенсацией.

Согласно общему правилу национализация не влечет обременения права государственной собственности на национализированное имущество какими-либо правами требования бывшего собственника. Правовое регулирование реквизиции осуществляется специальным законом<sup>1</sup>.

В отличие от внутреннего законодательства практике международных договоров России известна экспроприация де-факто. Приведем для сравнительного анализа определения экспроприации де-факто, использованные в ДИД России с Италией, Швейцарией и США: ДИД РФ с Италией указывает, что «меры, имеющие аналогичные последствия полной или частичной национализации, экспроприации, реквизиции де-юре или де-факто»; Швецией — «налоги, вводимые принимающим государством, в тех случаях, когда такие налоги будут аналогичны по своим последствиям экспроприации»; США — налоги, вводимые принимающим государством, когда такие налоги: а) будут аналогичны по своим последствиям экспроприации или отразятся на выполнении инвестором своих обязательств, б) отразятся на соблюдении и выполнении условий договора о капиталовложении или разрешения, выдаваемого в связи с капиталовложением органом соответствующего ведомства.

В современной практике все более весомое значение приобретают вопросы о так называемой «косвенной», «ползучей» экспроприации (национализации) *de facto* или «мерах, соответствующих экспроприации». Практике международных (в отличие от внутренних) договоров России известна экспроприация де-факто.

1. См. дела: *Handyside v. United Kingdom*, 24 Eur. Ct. H.R. (ser. A) at 29 (1976); *Poiss v. Austria*, 117 Eur. Ct.H.R. (ser A) 84, 108 (1987); *Matos e Silva, Lda v. Portugal* App. Nr. 15777/89, 24 Eur. Ct. H.R. rep. 573, 600-01 (1996). P. 23–24.

ДИД Российской Федерации с другими государствами содержат краткие и общие положения о косвенной экспроприации, фокусирующиеся на результате государственных мер, и не затрагивают вопросы различия между мерами регулирования, за которые полагается или не полагается компенсация.

### **Компенсация за принудительное изъятие иностранных инвестиций**

Не все соглашения о взаимном поощрении и защите капиталовложений, которые Российская Федерация подписала с другими государствами, полностью соответствуют традиционной западной доктрине о национализации. Ряд двусторонних договоров (с Австрией, Великобританией, Испанией, Италией, Южной Кореей и т.д.) прямо не требует, чтобы возможная национализация сопровождалась быстрой, адекватной, эффективной компенсацией.

Важной является также проблема эффективности компенсации, которая прежде всего касается вопросов валюты платежа. Так, в п. 7 Руководства по регулированию прямых иностранных инвестиций МБРР под эффективной понимается компенсация, выплаченная «в валюте, в которой инвестор осуществлял инвестиции и которая продолжает оставаться конвертируемой в иной валюте, признаваемой пригодной для использования в обращении Международным валютным фондом, или в любой иной валюте, приемлемой для инвестора».

Согласно п. 2, 3 разд. IV возмещение должно быть надлежащим, то есть адекватным, эффективным и быстрым. При этом адекватной считается компенсация, определенная на основе справедливой рыночной цены активов, захваченных государством на момент принятия такой меры или на момент принятия решения о такой мере и его опубликования. При этом властям рекомендовано определять ее на основе «разумных критериев, соответствующих рыночной стоимости инвестиций, то есть в объеме той суммы, которую покупатель желал бы заплатить при обычных условиях продавцу, желающему продать, принимая во внимание природу инвестиций, специальные особенности, в том числе срок их действия, соотношение материальных активов (tangible assets) к общему объему инвестиций и другие факторы, свойственные конкретным обстоятельствам каждого случая в отдельности» (п. 5 разд. IV).

Ни федеральным законодательством, ни международными договорами не определен момент экспроприации, хотя он является ключевым в вопросах выплаты компенсации. Хотя логично было бы моментом экспроприации считать момент наступления определенного результата для инвестора — лишение владения или прекращение права собственности.

В Руководстве по регулированию прямых иностранных инвестиций МБРР установлено, что «в случае широко применяемой национализации, не носящей дискриминационного характера и осуществляемой в рамках проводимых широкомасштабных социальных реформ в исключительных революционных условиях, в обстоятельствах войны или подобных указанным обстоятельствах, компенсацию определять путем ведения переговоров между принимающим государством и государством — местом жительства инвестора, а при отсутствии результатов проведения таких переговоров — путем международного арбитража» (п. 10 разд. IV).

Данная позиция учитывает чрезвычайные условия и масштаб экспроприации, поэтому отходит от традиционного пути и на первое место ставит возможность межгосударственного урегулирования конфликта. В мировой практике также признано право страны-реципиента на вычеты, которое обосновывается переводом чрезмерной прибыли и иными ущемлениями социально-экономических интересов принимающего государства со стороны иностранных инвесторов, а также необходимостью компенсации нанесенного вкладчиками в прошлом ущерба окружающей среде.

Власти Чили при проведении национализации предъявили вычеты в размере сумм, признаваемых чрезмерной прибылью, полученной иностранными медедобывающими компаниями.

Международное право признает, что инвестируемое государство не обязано выплачивать суммы на основе критерия надлежащей компенсации и может их сократить, если есть возможность предъявить санкции иностранному инвестору, который нарушил законодательство, действующее на момент принятия указанной меры, и такое нарушение установлено в судебном порядке. Данное снижение выплат в соответствии с п. 9 разд. IV Руководства по регулированию прямых иностранных инвестиций МБРР не является нарушением.

Арбитражное разбирательство в рамках ДИД с участием Чили проходило в течение 1995–2000 гг., а экспроприация имела место в 1978 г. Через 20 лет моментом экспроприации признали дату декрета об экспроприации, приурочив к ней оценку собственности. При этом суд посчитал моментом экспроприации фактическое лишение владельца его прав. Но международным правом точный критерий не устанавливается (см. дата передачи собственности, или дата, на которую конфискация была осуществлена, или дата оплаты компенсации экспроприированной собственности, или дата судебного решения о выплате компенсации).

Основания для компенсации наступают, если имеет место лишение собственника его основных прав, а собственность оценивается на дату, когда это происходит. Так как экспроприация имела длящийся характер, в пользу инвестора взыскивались проценты.

Выполнение государством полицейских полномочий в ходе гражданских беспорядков не предполагает права на возмещение понесенных убытков, что затрудняет обозначение четких критериев ответственности властей за негативные последствия мер охраны общественного порядка при чрезвычайных обстоятельствах.

### **Меры разумного государственного вмешательства в международный инвестиционный проект**

Меры разумного государственного вмешательства — понятие новое и малоисследованное в отечественной правовой теории и практике<sup>1</sup>.

В западной юридической доктрине и впоследствии в международной арбитражной практике постепенно утвердилась точка зрения, признающая правомерными меры разумного государственного вмешательства в коммерческую деятельность инвестора.

Первым о допустимости дополнительных мер государственного регулирования, направленного на экологическую безопасность, запрет в целях сохранения нравственности и здоровья, соблюдения других

1. См.: Фархутдинов И.З. Международное инвестиционное право и процесс. М.: Проспект, 2010.

насуточных интересов общественного благополучия высказался М. Сорнораджа<sup>1</sup>. Его поддержал Я. Броунли, указывая, что иностранная собственность, включая право на его использование, может быть подвергнута дополнительному налогообложению, торговым ограничениям, включающим лицензии и квоты, или мерам по девальвации. Ученый считает, что меры государственного ограничения права на собственность в некоторых случаях не могут быть оценены как неправомерные<sup>2</sup>.

Международно-правовые документы, посвященные косвенной экспроприации, специалист К. Яннака-Смолл классифицирует по двум критериям: юридические тексты, которые включают положения о косвенной экспроприации, не затрагивая вопросы о мерах государственного регулирования, не подлежащих компенсации; юридические тексты, затрагивающие меры государственного регулирования, за которые не полагается компенсация<sup>3</sup>.

Где же заложен критерий определения косвенной экспроприации в том или ином случае принудительного изъятия иностранных инвестиций? То есть как разграничить законные акты государственного регулирования, в той или иной мере ограничивающие компенсацию, и меры государства, приравняемые к косвенной экспроприации, которые однозначно требуют компенсацию. Постоянная Палата третейского суда использовала «эффективное лишение собственности» как стандарт для определения: было ли вмешательство достаточно серьезным для того, чтобы представлять собой изъятие, за которое полагается компенсация.

Для иностранного инвестора, не состоящего с принимающим государством в договорных отношениях, основной некоммерческий (политический) риск связан именно с осуществлением принимающим государством мер принудительного изъятия косвенного характера, равносильных по последствиям экспроприации или национализации.

В этой связи интересным представляется Гарвардский проект Конвенции о международной ответственности государств за ущерб, причиненный иностранцам. Понятие «косвенное изъятие» по ст. 10 (3а) Гарвардского проекта — «любое такое неразумное вмешательство в использование... собственности».

Таким образом, современная теория и практика международного права указывают, что не все меры по принудительному изъятию иностранной собственности являются экспроприацией. «Меры государств, являющиеся *prima facie* правомерным проявлением государственной власти, могут существенно затронуть иностранные интересы, — отмечает Я. Броунли, — не являясь при этом экспроприацией. Иностранное имущество и его использование могут быть подвергнуты налогообложению, торговым ограничениям, включающим лицензии и квоты, или мерам по девальвации. Хотя конкретные факты могут изменить конкретные дела, в принципе подобные меры не являются неправомерными и не создают случай экспроприации»<sup>4</sup>.

В вышеуказанных случаях меры государственного регулирования чем-то напоминают косвенную экспроприацию, но не являются таковыми, поскольку государство вынуждено защищать национальную экономику своим разумным вмешательством.

Такая концепция нашла поддержку также в некоторых международно-правовых актах и документах. Меры разумного государственного

1. Sornarajah M. The International Law on Foreign Investment. London, 1994. P. 283.

2. Brownlie J. Public International Law. 6th edition. 2003. P. 509.

3. Яннака-Смолл К. Косвенная экспроприация и право на регулирование в международном инвестиционном праве // М. Boguslawskij, A. Trunk (Hrsg). Правовое регулирование положения иностранных инвестиций в странах с переходной экономикой (на нем., англ., рус. яз.). Osteuropa-forschung. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde. Band 47. BWW. Berliner: Wissenschafts-Verlag. S. 78–79.

4. Brownlie J. Op. cit. P. 509.

вмешательства предусматривает проект Конвенции Организации экономического сотрудничества (ОЭСР) о защите иностранной собственности 1967 г. Ст. 3 признает правомерные методы дополнительного государственного регулирования (при преследовании политических, социальных или экономических целей).

Данная доктрина нашла конкретное подтверждение и в международной арбитражной практике. Инвестиционный арбитраж оперирует такими критериями, как степень вмешательства принимающего государства в право собственности; оправданность и пагубность принудительных мер изъятия. Арбитражное разбирательство под эгидой Североамериканского соглашения о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA) дела *Methanex v USA* было инициировано канадской фирмой в ответ на запрет бензоловых добавок, введенный в штате Калифорния. Компания *Methanex* утверждала, что США действовали не *bona fide*, а дискриминационным образом, в целях протекции американских производителей конкурирующего продукта (этанола). Государство информировало, что действовало в интересах здоровья населения и защиты окружающей среды. В результате государственного дорегулирования истец вынужден был уйти с рынка бензоловых добавок в Калифорнии.

Арбитраж объяснил: «...как вопрос общего международного права недискриминационная мера государственного регулирования, принятая в общественных интересах, введенная в соответствии с законом, затрагивающая, в частности, иностранного инвестора или инвестиции, не рассматривается как экспроприационная и подлежащая компенсации, если правительство, вводящее меру, не дало специальные обязательства иностранному инвестору в момент, когда он предполагал внести инвестиции, о том, что правительство будет воздерживаться от введения таких мер». Было решено, что запрет объявили в публичных целях, в установленном законом порядке, и он был недискриминационным по природе, «с позиции международного права запрет со стороны государства (США) был правомерным и не являлся экспроприацией»<sup>1</sup>.

Как видно, практика международных арбитражных судов подтверждает, что действия правительства в целях сохранения общественного порядка, направленные на определенные ограничения имущественных прав, которые, однако, значительно не снижали или не сводили к нулю хозяйственную деятельность инвестора, являются мерами разумного государственного вмешательства.

То есть существенное нанесение материального ущерба иностранному инвестору, что лишает проект какой-либо перспективы в дальнейшем, означает фактически признания их принудительным изъятием со стороны государства. Другими словами, принудительными мерами изъятия иностранной собственности считаются только те, которые существенно задевают имущественные права инвестора. Остальные действия исполнительных органов признаются мерами разумного государственного вмешательства. В общем, речь идет об адекватности действий государственных органов при выполнении своих функций по государственному дорегулированию.

В соответствии с международным правом лишение или изъятие собственности происходит путем вмешательства государства в процесс его использования, даже когда с юридической точки зрения право собственности не затрагивается. В данном случае, по мнению арбитраж,

1. См.: Яннака-Смолл К. Указ. соч. С. 87–98.

собственность была экспроприирована, когда наступил эффект суверенных мер, принятых государством, и в результате их осуществления собственник был лишен возможности эффективного использования своих активов.

Международные арбитражи часто отказывались присуждать компенсацию, когда действия правительства не снижали существенно или не сводили полностью к нулю экономическую стоимость собственности, как это случилось в деле по Договору к Энергетической хартии, *Nykomb Synergetics Technology Holding AB, Stockholm v. The Republic of Latvia*.

Истец утверждал, что невыплата двойных тарифов являлась косвенной экспроприацией, так как это привело к существенной потере дохода от продаж и сделало предприятие экономически невыгодным, а инвестиции — ничего не стоящими. Арбитраж решил, что: «...изъятия, осуществляемые в процессе государственного регулирования, могут при определенных обстоятельствах являться экспроприацией или быть эквивалентными экспроприации. Решающим фактором для проведения разграничительной линии относительно экспроприации должна быть в первую очередь степень изъятия собственности или контроля над предприятием, которая предусматривается оспариваемой мерой. В настоящем деле нет изъятия владения [Windau] или его имущества, нет нарушения прав акционера или контроля над управлением предприятием, отличающихся от обычных положений в области государственного регулирования, заложенных в положениях о лицензировании продукции, в договорах об отчислениях и т.п.»<sup>1</sup>.

Арбитраж заключил, что вмешательство должно быть существенным, чтобы считаться экспроприацией, когда оно лишает иностранного инвестора основных прав собственности или когда это происходит в течение значительного периода времени.

В контексте ст. 1 Протокола 1 к Европейской конвенции по правам человека Европейский суд предоставил государствам очень большую свободу усмотрения относительно введения мер в публичных интересах, которые ведут к лишению собственности, решив, что адекватные оценки властей не вызовут сомнений.

В соответствии с судебной практикой Европейского суда по правам человека государство может установить контроль над действиями физического лица путем наложения ограничений, которые могут принять форму контроля в отношении планирования, указов экологического характера, контроля в сфере аренды, импортных и экспортных законов, экономического регулирования профессиональной деятельности, а также ареста имущества в рамках судебного разбирательства или норм наследственного права.

Недискриминационные действия по дополнительному регулированию инвестиционной деятельности, осуществляемые стороной (государством) в целях защиты благосостояния общества, здоровья населения, безопасности окружающей среды, международная судебно-арбитражная практика зачастую не считает косвенной экспроприацией, следовательно, компенсация не требуется.

1. Яннака-Смолл К.  
 Указ. соч. С. 94.

### Список литературы

1. Бахин С.В. Инвестиционное право и инвестиционная политика // М. Boguslawskij, A. Trunk (Hrsg). Правовое регулирование положения иностранных инвестиций в странах с переходной экономикой (на нем., англ., рус. яз.). Osteuropaforschung. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde. 2007. Band 47. BWW. Berliner, Wissenschafts-Verlag.
2. Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992.
3. Богуславский М.М. Международное частное право. М.: Юрист, 2004.
4. Вилков Г.Е. Национализация и международное право. М., 1962.
5. Доронина Н.Г. Комментарий к Закону об иностранных инвестициях. М., 2000.
6. Доронина Н.Г. Комментарий к Закону об иностранных инвестициях // Право и экономика. 2000. № 6.
7. Доронина Н.Г. Многосторонние международные договоры и российское законодательство об инвестициях // Журнал российского права. 2002. № 11.
8. Доронина Н.Г., Семилютин Н.Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России. М., 1993.
9. Карро Д., Жюар П. Международное экономическое право / науч. ред. В.М. Шумилов. М.: Международные отношения, 2002.
10. Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3.
11. Нешатаева Т.Н. Международное частное право и международный гражданский процесс. М.: Городец, 2004.
12. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.).
13. Фархутдинов И.З. Международное инвестиционное право и процесс. М.: Проспект, 2010.
14. Яннака-Смолл К. Косвенная экспроприация и право на регулирование в международном инвестиционном праве // М. Boguslawskij, A. Trunk (Hrsg). Правовое регулирование положения иностранных инвестиций в странах с переходной экономикой (на нем., англ., рус. яз.). Osteuropaforschung. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde. 2007. Band 47. BWW. Berliner, Wissenschafts-Verlag.
15. Brownlie J. Public International Law. 6th edition. 2003.
16. Comeaux P.E., Kinsella N S. Protecting Foreign Investment under International Law: Legal Aspects Political Risks. N.Y., 1997.
17. Farkhutdinov I. Foreign Investor and Host State: Need for Balance Interests // Czech Yearbook of International Law. 2011. V. 2.
18. Sornarajah M. The International Law on Foreign Investment. London, 1994.



# Иностранные ИНВЕСТИЦИИ в России и Франции: становление законодательства

Ирина Сидорова,  
Barreau de Paris

Михаил Шаповалов, к.ю.н.,  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

Во Франции существует исторически сложившаяся тесная взаимосвязь всех звеньев финансовой системы, что проявляется в едином нормативно-правовом регулировании, единой структуре компетентных органов государственной власти. В отличие от Французской Республики в Российской Федерации формирование рыночной экономики началось сравнительно недавно, отчего законодательство разрозненно и малоэффективно. Вместе с тем правовые институты Франции во многом схожи с российскими аналогами, поэтому изучение опыта именно этого государства имеет немаловажное значение для решения многих теоретических и практических вопросов, связанных с иностранными инвестициями в России.

Мировой экономический кризис продемонстрировал взаимозависимость национальных финансовых систем и указал на необходимость совершенствования международных рычагов регулирования экономических отношений. Сегодня в условиях глобализации для эффективного развития каждой конкретной страны необходимо свободное обращение факторов производства, товаров, инвестиций и рабочей силы.

В случае, когда инвестирование осуществляется физическим или юридическим лицом одного государства на территории другого государства или резидент вкладывает капитал за границу (нерезидент — на национальную территорию), инвестиции приобретают международный характер. Такие отношения урегулированы двумя группами норм: национального и международного права.

В.М. Шумилов в работе «Международное финансовое право» отмечает: «Международное инвестиционное право в значительной части не

прямо регулирует сферу перемещения инвестиций, а опосредованно — задавая рамки внутригосударственному праву, содействуя внедрению в национальные системы права унифицированных норм»<sup>1</sup>.

Источники, регламентирующие деятельность иностранных инвесторов, многочисленны, однако все их многообразие характеризуется отсутствием единых подходов к определению основополагающих правовых категорий.

Каждое современное государство располагает собственным внутренним законодательством в области капиталовложений, что позволяет устанавливать контроль над последними с целью защиты собственной экономики и финансовой системы, причем как в форме простого надзора, так и полного запрещения любого передвижения денежных средств. Вместе с тем национальное регулирование большинства развитых стран достаточно либерально, что объясняется необходимостью предоставления максимальной свободы для перемещения инвестиций в целях привлечения иностранного ссудного капитала.

### Этапы становления законодательства в России и Франции

1. См.: Шумилов В.М. Международное финансовое право. М.: Международные отношения, 2005. С. 308.

2. «Еще в XVIII в. финансы практически нигде, за исключением Франции, не существовали как особая самостоятельная наука. Зачатки финансовых знаний входили в состав особой категории так называемых камеральных наук». Подробнее см.: Козырин А.Н., Ялбулганов А.А. У истоков финансового права. М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права»), 1998. С. 7.

3. См.: Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М.: Международные отношения, 2002. С. 342–343.

4. Ордонанс правительства от 14 декабря 2000 г. № 2000–1223.

Законодательство Франции принадлежит к романо-германской правовой семье, которая наиболее близка к российской правовой системе, а правовые институты Франции во многом схожи с российскими аналогами, поэтому изучение опыта именно этого государства может иметь большое теоретическое и практическое значение.

Финансово-правовая наука во Франции формировалась в течение продолжительного периода<sup>2</sup>, и к настоящему времени правовое регулирование финансовых отношений с зарубежными странами представляет собой две ветви, которые постоянно перекрывают друг друга: с одной стороны, речь идет о регламентации валютных отношений, с другой — о регламентации инвестиций<sup>3</sup>.

Контроль над инвестициями в стране впервые был установлен в форме закона, принятого правительством (*décret-loi*), от 09 сентября 1939 г. (в начале Второй мировой войны). Указанным актом ограничивались операции экспорта капитала, а торговля золотом запрещалась вовсе. Но уже Законом № 48–178 от 02 февраля 1948 г. разрешались держание, перевозка и продажа золота на территории Франции.

Подлинную эпоху либерализма в области капиталовложений открыл до сих пор действующий Закон № 66–1008 от 28 декабря 1966 г., нормы которого были кодифицированы с принятием в 2000 г. Валютно-финансового кодекса Франции (*Code monétaire et financier*)<sup>4</sup> (ВФК). Документ признал необходимость соответствия инвестиционного законодательства Франции ее международным обязательствам.

Ст. 1 Закона от 28 декабря 1966 г. был введен принцип свободы финансовых отношений между Францией и иностранными государствами. Ограничения могут налагаться лишь Правительством Франции, которое в целях соблюдения национальных интересов в форме декретов Совета министров и по предложению министра финансов вправе принимать любые регулирующие меры, как то: установление обязательного порядка декларирования валютных и инвестиционных операций, введение разрешительного порядка инвестиционной деятельности и пр.

Подобные действия основывались на Декрете № 67–78 от 27 января 1967 г., а также Декрете № 68–1021 от 24 ноября 1968 г., регламентирующих финансовые отношения с иностранными государствами.

В мае 1981 г. после победы на выборах левой коалиции, ведущей борьбу с утечкой средств из страны, была введена новая серия ограничений в отношении иностранных капиталов<sup>1</sup>. Начиная с 1984 г. французское правительство неоднократно их смягчало с целью соблюдения требований общего рынка и для привлечения иностранных инвестиций.

Декреты № 67–78 от 27 января 1967 г. и № 68–1021 от 24 ноября 1968 г. впоследствии были отменены, а вместо них введен новый Декрет № 89–938 от 29 декабря 1989 г., согласно которому разрешительный порядок в отношении инвестиций из стран Евросоюза отменялся.

В 1996 г. целый ряд нормативных актов завершил реформу законодательства в области либерализации иностранных инвестиций во Франции:

- Закон от 14 февраля 1996 г. № 96–109, дополняющий Закон № 66–1008 от 28 декабря 1966 г., который был позднее кодифицирован;
- Декрет от 14 февраля 1996 г. № 96–117, вносящий изменения в Декрет от 29 декабря 1989 г. № 89–938;
- Ордонанс правительства от 14 февраля 1996 г., вносящий уточнения в применение регламентации.

В то же время ограничения продолжают существовать. Закон от 09 декабря 2004 г. № 2004–1243 и Декрет от 30 декабря 2005 г. № 2005–1739 изменили правила инвестирования в стратегические сектора экономики Франции.

В России определенный опыт правового регулирования иностранных вложений был накоплен еще в 1920-е гг. в условиях НЭПа, хотя долгое время советские финансовые институты развивались в условиях рыночной экономики.

В 1920 г. Совет Народных Комиссаров утвердил Декрет «Об общих экономических и юридических условиях концессий», который подчеркивал намерение заключать концессионные соглашения с ведущими зарубежными промышленными обществами и организациями.

Советское законодательство того времени допускало наряду с концессиями создание смешанных обществ с участием иностранных компаний, прежде всего торговых, а также продажу акций не только второстепенных по важности, но и транспортных, угольных, металлургических, нефтяных, ткацких предприятий при сохранении за государством «неоспоримого господства».

Последующий «советский период» развития государственного регулирования инвестиционных отношений с иностранным элементом характеризовался абсолютным контролем со стороны государства в силу его монополии на внешнюю торговлю и валютные операции.

Настоящие преобразования правовой регламентации произошли в период перестройки. 19 августа 1986 г. были приняты два Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР: № 991 «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями» и № 992 «О мерах по совершенствованию управления экономическим

1. Imbert L. «Relations financières avec l'étranger», *Juris-Classeur Administratif*. 1996. V. 08. fasc. 264.

1. См., например: Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о поощрении и взаимной защите капиталовложений от 06 апреля 1989 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 43. Ст. 1179 (Ратифицировано Постановлением Верховного Совета СССР от 29 мая 1991 г. № 2199–1), Ведомости Совета народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 23. Ст. 665; Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о содействии осуществлению и взаимной защите капиталовложений от 08 февраля 1989 г. // Ведомости Совета народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 49. Ст. 1382 (Ратифицировано Постановлением Верховного Совета СССР от 29 мая 1991 г. № 2203–1), Ведомости Совета народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 23. Ст. 669.

2. Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.

3. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 1. Ст. 3 (Указом Президента Российской Федерации от 28 августа 1996 г. № 1275 признан утратившим силу).

4. См., например: Решение Кассационного суда Французской Республики от 09 мая 1983 г., которым суд отменил решение нижестоящего апелляционного суда, отказавшегося признать недействительным кредитный договор, заключенный между французской и швейцарской компаниями, на том основании, что заключение кредитного договора не было разрешено министром экономики (на основании ранее применявшегося законодательства о валютном обмене). Кассационный суд признал, что нарушенное законодательство носит императивный характер, то есть характер публичного порядка // Cass. Com. № 82-10.775. 9.05.1983.

и научно-техническим сотрудничеством с социалистическими странами», которые предусмотрели возможность создания совместных предприятий (СП) и стали первым шагом к реформам во внешнеэкономической области.

Но первыми нормативными актами, регулирующими иностранные инвестиции, стали: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1987 г. «О вопросах, связанных с созданием на территории СССР и деятельностью совместных предприятий, международных объединений и организаций с участием советских и иностранных организаций, фирм и органов управления»; Постановления Совета Министров СССР № 48 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран — членов СЭВ» и № 49 «О создании на территории СССР совместных предприятий с участием фирм капиталистических и развивающихся стран», которые определили правовое положение совместных предприятий на территории государства.

Тогда же были заключены различные двусторонние соглашения между СССР и ведущими экономически развитыми державами о поощрении и защите инвестиций<sup>1</sup>.

Инвестиционная политика России начала 1990-х гг. стала более открытой в отношении зарубежных инвесторов, о чем свидетельствуют Закон РСФСР от 04 июля 1991 г. № 1545–1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР»<sup>2</sup> и Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами»<sup>3</sup>, создавшие правовую базу для частных иностранных капиталовложений.

Но комплексный Федеральный закон № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» был принят только 9 июля 1999 г.

В отличие от Франции, где законодательство об иностранных инвестициях активно развивалось в послевоенный период, в России в силу исторических особенностей развития этот процесс происходил гораздо позднее, в 1990-х гг.

## Правовые режимы для иностранных инвестиций

Законодательные нормы, регулирующие положение иностранных инвесторов во Франции, носят императивный характер, и местная судебная практика рассматривает соглашения, направленные на их игнорирование или обход, как недействительные<sup>4</sup>.

По общему правилу зарубежные капиталовложения во Франции осуществляются свободно и подлежат простому декларированию в административных органах. Исключение — инвестиции в так называемые уязвимые сектора экономики, находящиеся под особым государственным контролем.

В настоящее время во Франции существует четыре самостоятельных правовых режима для иностранных инвестиций.

*Иностранные инвестиции, подлежащие декларированию*

Согласно параграфу 1 ст. R 152–5 ВФК Франции при осуществлении любых иностранных инвестиций на территории Франции необходимо предварительно представить соответствующее заявление в администрацию. Документ носит исключительно уведомительный характер, однако несоблюдение правила наказывается штрафом в размере 750 евро (ст. R 165–2 ВФК Франции и ст. 131–13 Уголовного кодекса Франции).

Под осуществлением инвестиций во французском праве понимается любая операция, которая материализует соглашение сторон, в частности заключение договора, публикация предложения о покупке или обмене акций или облигаций, а также приобретение активов компании; используются понятия «резидент» и «нерезидент».

В соответствии со ст. R 151–1, 2 и 3 ВФК Франции резидентами являются физические лица, имеющие основной центр интересов (на практике, постоянное место жительства) во Франции, чиновники французской администрации и прочие лица, работающие за границей, а также французские и иностранные юридические лица, имеющие представительство во Франции.

Нерезидентами признаются физические лица, имеющие основной центр интересов за границей, чиновники администрации и прочие лица иностранных государств, работающие во Франции, а также французские и иностранные юридические лица, имеющие представительства за пределами Франции.

Таким образом, для определения международного характера инвестиций используется критерий не гражданства, а места жительства.

По мнению известных французских ученых-финансистов Д. Карро и П. Жюйара, это обусловлено необходимостью сохранения национального суверенитета как в экономическом, так и в политическом плане. Французская регламентация инвестиций проявляет меньшую заинтересованность в прямых французских инвестициях за рубежом, нежели в прямых иностранных инвестициях во Францию<sup>1</sup>.

Гражданин Франции, имеющий основное место жительства за границей, обязан декларировать инвестиции, которые он намерен осуществить в республике, в то время как иностранный гражданин не будет иметь такого обязательства, если центр его интересов находится во Франции. Любая иностранная компания должна заявить о своих инвестиционных проектах во Франции, даже если акции этой компании принадлежат французским гражданам<sup>2</sup>.

Заявление подается иностранным инвестором в Министерство экономики Франции в следующих случаях:

- создание нового предприятия;
- участие в капитале французского предприятия;
- любые сделки, связанные с капиталом французского предприятия, если в результате их совершения совокупная сумма капитала, принадлежащего иностранным предприятиям или гражданам-нерезидентам, превышает 33,33% от его общей величины.

1. Карро Д., Указ. соч. С. 346–347.

2. Подробнее об этом: Sociétés Commerciales, Mémento pratique Francis Lefebvre, Editions Francis Lefebvre, 2010.

Указанные выше операции признаются прямыми инвестициями и подлежат декларированию, если они осуществляются французским предприятием, капитал которого или право голоса в котором принадлежит в размере 33,33% одному или нескольким иностранным предприятиям или одному или нескольким физическим лицам, не являющимся резидентами во Франции.

Сделки, реализованные за пределами Франции, также подлежат декларированию как не прямые инвестиции, если в результате изменяется контроль над предприятием, не являющимся французским резидентом, но которому принадлежит капитал или акции французского предприятия.

Кроме того, рассматриваются как иностранные инвестиции и подлежат декларированию такие операции, как: предоставление займов или гарантий, приобретение патентов или лицензий, покупка коммерческих контрактов или оказание технической помощи, которые влекут за собой взятие иностранным предприятием или физическим лицом — нерезидентом Франции контроля над французским предприятием.

Необходимость декларирования иностранных инвестиций в таком широком понимании играет важную роль в осуществлении финансового контроля за движением капиталов внутри государства и за его пределами.

*Операции, не подлежащие декларированию (ст. R 152–5 ВФК Франции):*

- создание или расширение уже существующего французского предприятия, капитал которого прямо или опосредованно принадлежит иностранным предприятиям или физическим лицам, не являющимся резидентами Франции;
- увеличение участия в капитале французского предприятия, которое прямо или опосредованно принадлежит иностранным предприятиям или физическим лицам, не являющимся резидентами Франции, если эти операции осуществляются инвестором, владеющим до проведения операции более чем половиной капитала предприятия;
- участие в увеличении капитала французского предприятия, которое прямо или опосредованно принадлежит иностранным предприятиям или физическим лицам, не являющимся резидентами Франции, при условии, что доля их участия не будет увеличена в связи с этой операцией;
- прямые инвестиции, которые осуществляются между организациями, принадлежащими одной и той же группе компаний, 50% долей в уставном капитале которых прямо или опосредованно принадлежит одним и тем же акционерам;
- займы, авансы, финансовые гарантии, слияние капитала или отказ от уплаты долгов, субсидии или дотации на филиалы, предоставляемые французскому предприятию, которое прямо или опосредованно принадлежит иностранным предприятиям или физическим лицам, не являющимся резидентами Франции;
- прямые инвестиции во французские предприятия, которые занимаются деятельностью в области недвижимости, за исключением

связанной со строительством жилых домов, предназначенных для продажи или для сдачи в аренду;

- прямые инвестиции в пределах 1,5 млн евро, осуществленные в следующие французские предприятия: ремесленное производство, розничная торговля, гостиничное дело, общепит, предприятия, оказывающие мелкие услуги частным лицам или исключительно занимающиеся эксплуатацией карьеров;
- приобретение сельскохозяйственных земель.

Освобождение от необходимости подачи заявления об инвестициях действительно только в отношении регламентации иностранных инвестиций во Франции. Для ведения деятельности в подконтрольном секторе необходимо выполнить особые условия, как то: получение лицензий, разрешений, наличие дипломов и т.д.<sup>1</sup>

### *Предварительное разрешение на осуществление иностранных инвестиций*

В некоторых секторах экономики Франции, считающихся «уязвимыми», то есть касающихся основных публичных интересов, зарубежные капиталовложения не могут осуществляться без специального разрешения министра экономики, даже если речь идет об инвестициях из стран Евросоюза.

Согласно ст. L 151–3, I ВФК Франции к ним относятся:

- инвестиции в деятельность, которая связана с функциями публичной власти, даже если она носит непостоянный характер;
- инвестиции в деятельность, которая может повредить общественному порядку, общественной безопасности или интересам государственной обороны, а также вложения в сектор, связанный с исследовательской деятельностью, производством или торговлей оружием, боезапасами, порохами и взрывчатыми веществами<sup>2</sup>.

1. См. также Lamy Sociétés Commerciales, Editions Lamy, 2010.

2. Полный перечень таких видов деятельности содержится в статьях R 153-2, R 153-4 и R 153-5 ВФК Франции.

Получения предварительного разрешения требуют инвестиции:

- осуществляемые инвесторами из стран Евросоюза (то есть физическим лицом с гражданством одной из стран Евросоюза или другой страны, члена соглашения о Европейском экономическом пространстве, которая заключила с Францией конвенцию о сотрудничестве между административными аппаратами, либо предприятием, юридический адрес которого находится в одном из этих государств, либо физическим лицом с французским гражданством, которое проживает на территории этих государств);
- осуществляемые физическими или юридическими лицами, выходцами из других государств или проживающими в них.

Независимо от происхождения капитала предварительному разрешению подлежат:

- получение иностранным инвестором контроля над предприятием, юридический адрес которого находится во Франции;

- приобретение иностранным инвестором, прямо или опосредованно, всего (или части) предприятия отрасли, юридический адрес которого находится во Франции.

Инвестиции, осуществляемые инвесторами из стран Евросоюза во Францию, требуют получения предварительного разрешения, если происходит превышение порога прямого или опосредованного держания капитала (в размере 33,33%) предприятия, юридический адрес которого находится во Франции.

По мнению Еврокомиссии, французская регламентация зарубежных капиталовложений является недостаточно либеральной и не отвечает положениям Соглашения о свободном передвижении товаров, капиталов и граждан в рамках ЕС, так как препятствует иностранным инвестициям предприятий, расположенных на территории Евросоюза, акционеры которых проживают в третьих странах (Сообщение Еврокомиссии IP/06/1353 от 12.10.2006). Однако до настоящего момента Еврокомиссия не обращалась в Суд Европейского Союза с иском о несоблюдении условий указанного Соглашения.

Процедура получения предварительного разрешения на осуществление зарубежных вложений во Франции начинается с подачи письменного запроса в Министерство экономики. Результатом обращения становится заключение о необходимости прохождения разрешительного порядка для иностранного инвестора или ее отсутствии. Разрешение считается выданным по истечении двух месяцев с момента поступления заявления в министерство.

Документ, выдаваемый иностранному инвестору, как правило, содержит условия осуществления инвестиции на территории Франции в целях недопущения нанесения ущерба национальным интересам. Они могут касаться в основном сохранения инвестором постоянства своей деятельности, промышленных мощностей, проектно-конструкторской работы или связанных с ней знаний и умений; безопасности; исполнения договорных обязательств предприятием, юридический адрес которого находится во Франции, в качестве контрагента или субподрядчика в рамках частноправовых сделок, заключаемых государственной организацией, или контрактов, связанных с общественной безопасностью, интересами государственной обороны или исследований, производством или торговлей оружием, боезапасами, пороховыми и взрывчатыми веществами.

Министерство экономики Франции обладает контрольными полномочиями в области соблюдения иностранными инвесторами законодательства. В случае выявления нарушений в их деятельности министерство выносит обязательные для исполнения предписания.

В соответствии со ст. L 151–3 ВФК Франции неисполнение предписаний Министерства экономики влечет наложение на иностранного инвестора штрафа в двукратном размере суммы неправомерно осуществленной инвестиции.

Кроме того, отсутствие соответствующего разрешения по французскому законодательству является преступлением и карается тюремным заключением сроком до пяти лет, штрафом в двукратном размере суммы незаконных инвестиций; запретом ведения коммерческой деятельности или замещения должностей государственных служащих (ст. L 165–1 ВФК Франции).



*Заявление об осуществлении иностранных инвестиций в целях статистического учета*

Иностранные инвесторы, осуществляющие капиталовложения на территории Франции, обязаны информировать Центральный банк Франции (Banque de France) в течение 20 рабочих дней после осуществления операций, имеющих следующие особенности:

- сумма иностранных инвестиций превышает 15 млн евро;
- в результате иностранные инвесторы приобретают, по крайней мере, 10% долей в уставном капитале предприятия-резидента (или увеличивают такое участие свыше 10%);
- заключаются сделки (независимо от их вида) между взаимозависимыми предприятиями, одно из которых признается иностранным инвестором: займы, прямые вклады и т.д.;
- инвестиции в недвижимость.

Инвесторы также обязаны предоставлять информацию о совершении финансовых операций в Отдел государственных финансов (Trésor Public) при Министерстве экономики и финансов Франции в случае:

- создания или расширения деятельности французского предприятия, которое прямо или опосредованно принадлежит иностранному предприятию или физическим лицам — нерезидентам Франции, если сумма сделки превышает 1,5 млн евро;
- приобретения иностранными инвесторами недвижимого имущества во Франции, если его стоимость превышает 1,5 млн евро;
- ликвидации прямых иностранных инвестиций во Франции;
- реализации инвестиций, на которые было получено разрешение Министерства экономики;
- приобретения сельскохозяйственных земель для ведения винодельческой деятельности;
- любого уменьшения иностранного участия в капитале французского предприятия, которое прямо или опосредованно принадлежит иностранным лицам, а также любого изменения, касающегося деятельности предприятия (прекращение работы, смена наименования или адреса и т.д.).

Предоставление иностранными инвесторами информации в Банк Франции и Отдел государственных финансов в вышеуказанных случаях является обязательным. Неисполнение влечет привлечение к уголовной ответственности в виде тюремного заключения сроком до пяти лет, наложение штрафа в двукратном размере суммы незаконных инвестиций, а также запрет на ведение коммерческой деятельности или замещение должностей государственных служащих (ст. L 165–1 ВФК Франции).

Четкая законодательная регламентация положения инвесторов обеспечивает гарантии сохранности и возвратности иностранного капитала во Франции.

Правовые режимы деятельности иностранных инвесторов в стране призваны обеспечивать эффективное соотношение

внутригосударственных интересов и открытой внешней инвестиционной политики. Установление обязательного декларирования инвестиций и предоставление информации иностранными инвесторами в компетентные органы в целях статистического учета позволяют контролировать инвестиционные потоки как внутри страны, так и за ее пределами, то есть в полной мере реализовывать фискальную функцию государства. За совершение правонарушений в области инвестиций предусмотрены градуированные меры финансово-правовой и уголовной ответственности. На современном этапе французское законодательство четко структурировано в рамках единого кодифицированного источника — ВФК Франции, что обеспечивает эффективное регулирование инвестиционных отношений.

В отличие от Франции формирование рыночной экономики и либерализация инвестиционных отношений в России происходили в более поздний период, отчего законодательство разрозненно и малоэффективно.

С принятием в 1991 г. Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» были оставлены попытки формирования единой основы правового регулирования инвестиций (несмотря на его несостоятельность), контролируемых в том числе на уровне федеральных законов.

Принципы деятельности иностранных инвесторов в России закреплены Федеральным законом от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральным законом 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», Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и др.

Во Франции существует исторически сложившаяся более тесная взаимосвязь звеньев финансовой системы (банковской, системы страхования, инвестиций), что проявляется в едином нормативно-правовом регулировании, единой структуре компетентных органов государственной власти<sup>1</sup>.

1. См. подробнее: Шаповалов М.А. Финансово-правовые основы банковской деятельности: сравнительный анализ опыта России и Франции // Правоведение. 2010. № 3.

## Список литературы

1. Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М.: Международные отношения, 2002.
2. Козырин А.Н., Ялбулганов А.А. У истоков финансового права. М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права»), 1998.
3. Шаповалов М.А. Финансово-правовые основы банковской деятельности: сравнительный анализ опыта России и Франции // Правоведение. 2010. № 3.
4. Шумилов В.М. Международное финансовое право. М.: Международные отношения, 2005.
5. Imbert L. «Relations financières avec l'étranger», Juris-Classeur Administratif. 1996. V. 08.
6. Lamy Sociétés Commerciales, Editions Lamy, 2010.
7. Sociétés Commerciales, Mémento pratique Francis Lefebvre, Editions Francis Lefebvre, 2010.

# Государственное стимулирование иностраннх инвестиций: бюджетно-правовые аспекты

Анастасия Киреева, к.ю.н.,  
Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара (Институт Гайдара)

В рамках модернизации российской экономики на федеральном уровне активно реализуется идея поддержки инвестиционной деятельности, осуществляемой частными лицами, в том числе иностранными, однако регламентирующие ее нормативные акты фактически не действуют в силу своего декларативного характера. Должный контроль над правовыми основами реализации инвестиционной деятельности, формами и способами ее государственного регулирования, положением инвесторов (включая иностранных) не осуществляется в силу отсутствия ясной трактовки самого понятия «инвестиции», которая позволила бы разграничить инвестиционные и текущие расходы.

С одной стороны, регулятивная нагрузка Федеральных законов от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» очень низка. С другой — для деятельности иностранных инвесторов принципиальное значение имеют отдельные нормы бюджетного законодательства, так называемые процедурные ограничения бюджетного характера (отличаются от экономических бюджетных ограничений), препятствующие сотрудничеству иностранных компаний с российскими госструктурами в инвестиционной сфере, включая сферу закупок для государственных нужд.

Большая часть процедурных ограничений объясняется не столько недостатками действующих законов, сколько их особенностями. При формировании бюджетного законодательства применялись подходы, имевшие следующие цели.

- Финансирование функций государства (и местного самоуправления), вследствие чего бюджетные средства должны использоваться преимущественно в некоммерческих целях. Бюджетный кодекс (БК) ориентирован на отказ от коммерческого использования бюджетных ассигнований<sup>1</sup>.

В результате система сметного финансирования, субсидирования государственных заданий и частных проектов оказалась плохо приспособлена для реализации долгосрочных инвестиционных проектов, имеющих коммерческую направленность.

- Повышение прозрачности планирования бюджетных расходов и снижение рисков злоупотреблений со стороны бюджетополучателей. Бюджетное право регулирует отношения, содержащие конфликт интересов управленца, в роли которого выступает чиновник, и государства, в интересах которого осуществляется управление. Благосостояние должностного лица органа государственной власти в большинстве случаев не зависит от эффективности расходования бюджетных ассигнований. При сметном финансировании ответственность может наступить за их нецелевое использование, а в условиях смягчения требований даже этот вид ответственности оказывается под вопросом. Заинтересованность чиновника по сравнению с частными лицами, распоряжающимися собственными средствами, априори ниже.

Возникает необходимость детального императивного регулирования всех процедур планирования и расходования бюджетных средств. В 1990-х гг. в бюджетное законодательство были введены правила расходования бюджетных средств на основании лимитов бюджетных обязательств, правила казначейского исполнения бюджета, ограничивающие возможности получателей бюджетных средств по открытию счетов в кредитных организациях и самостоятельному осуществлению расходов, а также достаточно жесткие требования к целевому расходованию бюджетных средств, ограничивающие возможности бюджетополучателя по самостоятельному перераспределению ассигнований между статьями сметы.

- Обеспечение принципа равенства участников правоотношений при размещении государственных заказов. Следствием этого стало преимущественно конкурсное распределение государственных заказов между исполнителями (внеконкурсное размещение государственных заказов допускается в очень ограниченном числе случаев). Конкурсные процедуры оказались вполне удобным инструментом при закупке большинства видов товаров, работ и услуг, за исключением научно-исследовательских, опытно-конструкторских и инновационных работ, а также некоторых других видов услуг в сфере высоких технологий.

Установление процедурных ограничений бюджетного характера, с одной стороны, позволяет хотя бы частично обеспечить защиту интересов государства в процессе расходования бюджетных средств, с другой — приводит к понижению свободы действий бюджетополучателя, включая вопросы его сотрудничества с иностранными инвесторами. Расходование бюджетных средств рассчитано преимущественно на текущее

1. Ст. 6 БК Российской Федерации указывает, что бюджет является «формой образования и расходования средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства, а также местного самоуправления». То есть использование бюджета может осуществляться только в рамках публичного сектора с целью обеспечения предложения определенных общественных благ.

финансирование, что не учитывает особенностей поддержки инноваций, а также проектов, направленных на модернизацию российской экономики.

Процедурные ограничения бюджетного характера включают:

1. С принятием федерального закона была предпринята попытка решить проблему перехода остатков бюджетного финансирования. Остатки субсидий, выделенные на выполнение государственного задания, переходят на следующий год (на эти же цели), а инвестиционные субсидии, выделенные с целью финансирования капитальных вложений и на «иные цели», подлежат возврату. Стабильные гарантии долгосрочных инвестиций не созданы. П. 17, 18 ст. 30 Закона № 83-ФЗ содержат оговорку, согласно которой остатки средств, перечисленные бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет, могут быть возвращены данным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением главного распорядителя бюджетных средств.

- ограничения, вызванные особенностями сметного финансирования бюджетных учреждений;
- ограничения, вызванные особенностями распределения государственных заданий между бюджетными и автономными учреждениями;
- ограничения, вызванные особенностями законодательства о государственных закупках;
- ограничения в сфере субсидирования инвестиционных проектов, реализуемых частными лицами;
- ограничения в сфере кредитования инвестиционных проектов;
- ограничения в сфере предоставления государственных гарантий инвестиционных проектов;
- ограничения, возникающие при инвестировании бюджетных средств в уставный капитал юридических лиц, не относящихся к категории государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

### Особенности сметного финансирования бюджетных учреждений

Сметное финансирование инвестиций в объекты государственной собственности приводит к невозможности установления зависимости между объемами бюджетного финансирования и результатами работы бюджетных учреждений, кроме того, исключает ответственность получателя бюджетных средств за непосредственные и конечные результаты его деятельности (так как он не является лицом, принимающим управленческие решения по вопросам расходования бюджетных ассигнований).

По этой причине возникают следующие процедурные ограничения:

- невозможность перераспределения бюджетных ресурсов между разными пунктами экономической классификации расходов внутри учреждения с целью реализации приоритетных проектов. Смета содержит четкое распределение выделяемых ассигнований по статьям разрешенных бюджетному учреждению расходов, и любое перемещение ассигнований между статьями сметы требует переутверждения вышестоящим распорядителем или главным распорядителем бюджетных средств;
- незаинтересованность учреждения в экономии бюджетных средств;
- сложность переноса остатков бюджетных ассигнований (или субсидий, выделяемых учреждениям после 2011 г.), неизрасходованных в текущем году<sup>1</sup>. Согласно п. 4 ст. 242 Бюджетного кодекса «не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета».

Вышеперечисленные ограничения в рамках действовавшего законодательства оказались практически непреодолимыми, в связи с чем в середине 2000-х гг. был проведен ряд реформ, призванных повысить эффективность бюджетных расходов, а также обеспечить стабильность финансирования инвестиционных проектов, длительность которых превышает один год. На федеральном уровне активное развитие получили:

- концепция бюджетирования, ориентированного на результат;
- идеи «программного» бюджета, ориентированного на планирование бюджетных расходов по проектам, а не получателям;
- реформа бюджетных учреждений, которая включила в себя принятие в 2006 г. Федерального закона от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», отмену Единой тарифной сетки (ЕТС), разрешение бюджетным учреждениям участвовать в создании инновационных предприятий и принятие в 2010 г. Федерального закона от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Последний закон разделил бюджетополучателей на две группы: казенные учреждения, статус которых соответствует бюджетным учреждениям старого типа, и бюджетные учреждения нового типа, статус которых максимально приближен к автономному. Также этим актом была предпринята попытка перейти к финансированию бюджетных и автономных учреждений на основании государственных заданий, а не по смете, недостаточно последовательной. Процедурные ограничения, вызванные сметным финансированием, оказались смягчены для автономных и бюджетных учреждений, однако они в полной мере сохраняют свою актуальность для казенных учреждений нового типа.

### **Ограничения при распределении государственных заданий между бюджетными и автономными учреждениями**

В результате принятия федерального закона о внесении изменений и автономные, и бюджетные учреждения нового типа переходят к финансированию через систему субсидий, выделяемых на выполнение государственных заданий. Сверх того, они получают субсидии на содержание недвижимого и особо ценного имущества и иные цели (ст. 78.1 БК Российской Федерации). К последним относят бюджетную поддержку инвестиционной активности. Однако вне целевых программ данные направления финансировать крайне сложно.

Выделение ассигнований бюджетным учреждениям предусмотрено только на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства учреждений. Это правило, закрепленное в ст. 79 БК, действовало и ранее, однако с 2010 г. была внесена поправка, согласно которой предоставление бюджетных инвестиций влечет соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся у бюджетного учреждения на праве оперативного управления.

Вместо сметы бюджетные учреждения должны составлять план финансово-хозяйственной деятельности, по сути формальный, так как план представляет собой ту же самую смету с укрупненными статьями расходов<sup>1</sup>. В связи с чем сохранились такие процедурные ограничения бюджетного характера, как:

1. См. структуру плана в Приказе Минфина от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

2. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» упоминает о необходимости учета в составе плана «бюджетных инвестиций». Каким именно образом будет планироваться их объем, в приказе не указывается. Это означает, что такие виды расходов, как капитальный ремонт и закупка основных средств, в принципе могут произвольно сокращаться даже по сравнению с периодом сметного финансирования деятельности учреждений.

3. До 2007 г. определение субсидий, содержащееся в ст. 6 БК Российской Федерации, не предполагало каких-либо ограничений ни по кругу лиц, ни по целям их предоставления. По этой причине субсидии и могли предоставляться частным лицам с целью поддержки практически любых реализуемых ими проектов. Однако в 2007 г. в результате внесения поправок в Бюджетный кодекс определение субсидий было исключено из ст. 6 БК Российской Федерации.

- отсутствие принципиальных отличий в системе планирования государственных заданий от сметного планирования. Задания составляются в индивидуальном порядке по отношению к каждому учреждению. Планирование проводится путем индексации ранее выделявшихся учреждениям бюджетных ассигнований. Ориентация на результаты при переходе к планированию на основании государственных заданий не усилилась;
- непрозрачность распределения главным распорядителем бюджетных средств государственных инвестиций в условиях планирования заданий без применения системы нормативов финансирования;
- неурегулированность вопроса о порядке планирования программ развития автономных учреждений, а также о планировании бюджетных инвестиций в рамках планов финансово-хозяйственной деятельности учреждений<sup>2</sup>. Автономные учреждения имеют программы развития, предполагающие в том числе вложение бюджетных средств в их материальную базу. Наличие подобных программ позволяет производить техническую модернизацию без каких-либо ограничений, причем определять объемы и направления финансирования в индивидуальном порядке;
- отсутствие конкуренции между учреждениями за выполнение государственных заданий. Ее отсутствие создает практически непреодолимые препятствия на пути повышения качества бюджетных услуг, сокращения числа неэффективно работающих учреждений, а также возможного снижения бюджетных затрат на оказание услуг населению.

### Ограничения в сфере субсидирования инвестиционных проектов частных лиц

Субсидии являются универсальным механизмом как для осуществления бюджетных инвестиций, увеличивающих стоимость основных средств, находящихся в собственности государства, так и для бюджетной поддержки проектов, реализуемых частными инвесторами.

Власти неоднократно предпринимали попытки формализовать процедуры распределения субсидий, однако на этапе поправок в Бюджетный кодекс законодатель всегда оказывался перед необходимостью оставить в этом вопросе определенную (достаточно высокую) степень свободы<sup>3</sup>. Процедурные ограничения при использовании субсидий оказались не настолько существенными, как, например, при использовании кредитования. Но при субсидировании частных проектов у получателей могут возникать определенные проблемы:

- в условиях экономического кризиса субсидирование инвестиций может сокращаться из-за политического определения приоритетов в пользу текущих социальных расходов и мер по предотвращению



банкротства стратегических предприятий. В 2008–2010 гг. из бюджета субсидировались в основном антикризисные проекты, не связанные ни с модернизацией экономики, ни с осуществлением капитальных вложений как таковых;

- непрозрачность распределения субсидий между получателями, что может понижать степень их эффективности<sup>1</sup>. Поскольку четкая оценка приоритетов субсидируемых проектов затруднена, при использовании субсидий риски коррупции выше, чем при предоставлении налоговых льгот, использование которых не требует разрешительных процедур и дополнительного согласования группой получателей;
- невозможность быстрого принятия и выполнения решений о субсидировании проектов из бюджета. Процесс согласования и выделения бюджетных субсидий является достаточно длительным и охватывает весь бюджетный цикл. Субсидии, выделяемые частному инвестору, могут быть предусмотрены федеральной целевой программой, объем финансирования которой должен быть определен на этапе, предшествующем утверждению бюджета. В некоторых случаях может возникать и проблема, связанная с несвоевременностью их предоставления. Если на федеральном уровне принимается решение о предоставлении регионам субсидий с целью поддержки малых предприятий, его реализация должна будет сопровождаться принятием подзаконных актов на федеральном и региональном уровнях, регулирующих порядок отбора получателей. После утверждения производится отбор получателей, и только после этого ассигнования могут быть израсходованы. Процесс занимает весь бюджетный год, в результате чего получатель субсидии может не успеть ею воспользоваться. Проблема неполноты использования бюджетных ресурсов, выделяемых с целью субсидирования тех или иных проектов, анализировалась в целом ряде работ Института экономической политики им. Гайдара и Академии народного хозяйства<sup>2</sup>;
- риск дестимулирования частных вложений в развитие бизнеса и понижения эффективности частных инвесторов. Данная проблема носит не столько процедурный, сколько экономический характер. В исследованиях по регулированию инновационной деятельности приводится следующий пример: в США реализуется программа поддержки научных исследований малого бизнеса (SBIR), в которой чем больше грантов получает субъект инновационной деятельности, тем меньше его собственные затраты на исследования. Частично государственное субсидирование вытеснило частные инвестиции из сектора высоких технологий. Институтом экономической политики им. Гайдара также было выявлено, что государственное субсидирование может приводить к снижению эффективности деятельности хозяйствующих субъектов, получающих бюджетную поддержку, а также к отказу от формирования ими собственных инвестиционных приоритетов<sup>3</sup>.

Институтом исследовались проблемы субсидирования в самых различных отраслях, вплоть до сельского хозяйства, и выводы, сделанные авторами, оказались очень схожи с выводами, сделанными в США по результатам реализации программы поддержки научных исследований. Регионы в условиях нехватки бюджетных ресурсов предпочитают отказаться от собственных проектов, учитывающих специфику их развития, в пользу

1. Частично эта проблема рассмотрена выше применительно к субсидиям, выделяемым на финансирование государственных заданий. При распределении субсидий между частными организациями она также актуальна.

2. См.: научный отчет Института им. Гайдара от 2010 г. по теме «Анализ региональной антикризисной политики по пилотным регионам» (авторы: Н. Зубаревич, В. Назаров, И. Стародубровская и др.), а также научный отчет о выполнении научно-исследовательской работы по теме: «Разработка отраслевых антикризисных мер на основе мониторинга системообразующих предприятий Российской Федерации в условиях кризиса» 2010 г. Ю. Симачев и др.

3. Показано в ряде исследований Института им. Гайдара, в том числе в отчете за 2009 г. по теме «Совершенствование бюджетных процедур при осуществлении инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в котором были подробно исследованы особенности регионального инвестиционного законодательства на примере Ханты-Мансийского АО, Ненецкого АО, Тюменской области, Камчатской области, Мурманской области, Свердловской области, Республики Адыгея, Брянской области, а также Республики Тыва, а также в отчете ИЭПП за 2010 г. по теме «Анализ региональной антикризисной политики (по пилотным регионам)» (авторы: Н. Зубаревич, В. Назаров, И. Стародубровская и др.), где исследовалось финансовое законодательство Калининградской, Томской, Тюменской и Вологодской областей, Пермского края, а также Республики Бурятия.

1. В 2009 г. из-за экономического кризиса Республика Бурятия сократила все «собственные» инвестиционные проекты, включая программу по развитию туризма на 2007–2010 гг., а также проекты по дорожному строительству, оставив только те, что имели федеральную поддержку. При этом федеральное субсидирование осуществлялось в рамках федеральных целевых программ, без учета особенностей регионального развития. Экономическая приоритетность субсидируемых программ по сравнению с дорожным строительством для республики была ниже, поскольку потребность республики в дорогах очень велика, а стоимость их строительства в кризис сильно упала.

2. Произошло в сельском хозяйстве ряда субъектов Российской Федерации при увеличении объемов антикризисной поддержки отрасли. См.: отчет Института им. Гайдара за 2009 г. по теме «Совершенствование бюджетных процедур при осуществлении инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

3. Согласно редакции ст. 110.2 БК Российской Федерации от 2007 г. на всех уровнях бюджетной системы составляется программа государственных гарантий, куда отдельной строкой включается каждая гарантия (с указанием принципала), величина которой превышает: 1 млрд руб. — для государственных гарантий Российской Федерации; 10 млн руб. — для государственных гарантий субъекта Российской Федерации; 100 тыс. руб. — для муниципальных гарантий.

4. Абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК Российской Федерации допускает предоставление бюджетных кредитов только на реструктуризацию ранее полученных кредитов из бюджета. Фактический отказ от использования данного инструмента был связан в первую очередь с непрозрачностью распределения бюджетных кредитов.

менее эффективных, но субсидируемых из федерального бюджета<sup>1</sup>. Также было показано, что при увеличении субсидирования объемы производимой получателями продукции могут не расти, а, напротив, снижаться<sup>2</sup>.

Применительно к бюджетным инвестициям в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) рассматриваемая проблема получила неформальное, но общераспространенное название — «грантоедство». «Грантоеды» производят видимость научных исследований по приоритетным направлениям, при этом их основной целью является получение субсидий. Как только субсидии заканчиваются, исследования прекращаются. Результативность крайне низка, коммерциализации разработок не происходит, даже если в процессе исследований были получены патентоспособные результаты.

### Процедурные ограничения в сфере предоставления государственных гарантий

Государственные гарантии являются одним из наиболее гибких и оперативных инструментов бюджетной поддержки инвесторов благодаря отсутствию серьезных процедурных ограничений. Упрощению процесса предоставления государственных гарантий способствуют следующие факторы:

- конкурсное распределение гарантий не требуется, что ускоряет порядок их предоставления, но понижает прозрачность использования гарантий;
- в законе о бюджете должны отражаться только крупные гарантии, тогда как прочие гарантии на практике распределяют органы исполнительной власти (участие в распределении гарантий могут принимать Правительство Российской Федерации, межведомственная комиссия, Минфин и т.д.).

Сложности при использовании гарантий для бюджетной поддержки частных проектов может создавать требование ст. 115.2 БК Российской Федерации о предоставлении обеспечения принципалом (получателем гарантии). Малые компании, как правило, обеспечение предоставить не могут, что является причиной недоступности банковских кредитов.

### Процедурные ограничения в сфере предоставления бюджетных кредитов

До 2007 г. инвесторы могли претендовать на получение бюджетных кредитов, после условия предоставления последних изменились таким образом, что их использование стало практически невозможным<sup>4</sup>, что и является основным процедурным ограничением.

Наличие в Бюджетном кодексе фактического запрета на кредитование частного сектора за счет бюджетных средств вовсе не привело к отказу от использования данного инструмента публично-правовыми образованиями. В кризисных условиях 2008–2010 гг. правительство вынуждено было в обход ограничений, установленных Бюджетным кодексом, перейти к кредитованию бизнеса (инвесторов и не только) через систему институтов развития, которая еще менее прозрачна — решения о кредитовании принимаются без прямого участия органов государственной власти.

Бюджетные кредиты имеют целый ряд преимуществ перед субсидиями и взносами в капитал юридических лиц, в том числе:

- кредиты в отличие от субсидий являются возвратной формой финансирования;
- кредиты в отличие от вложений в уставный капитал носят целевой характер. Кредитор может предъявлять заемщику требования о целевом использовании заемных средств, тогда как вложения в уставный капитал могут быть использованы организацией практически бесконтрольно;
- кредитование является одним из основных инструментов стимулирования эффективности бюджетных вложений по таким сложным для контроля направлениям, как инновации (в том числе венчурное финансирование инноваций через институты развития). В условиях, когда определенное количество проектов, финансируемых ОАО «Российская венчурная компания» (РВК) и другими институтами развития, обладает высокой рисковостью, предоставление институтам финансирования на возвратной и платной основе является практически единственным инструментом повышения их ответственности.

### **Вложение бюджетных средств в уставный капитал частных инвесторов**

После утраты возможности кредитования инвесторов вложение в их уставный капитал стало наиболее доступной и широко используемой мерой поддержки. Подобным путем государство финансирует деятельность всех институтов развития, используемых в целях модернизации экономики.

До последнего времени процедурные ограничения, которые препятствовали бы использованию бюджетных инвестиций в уставный капитал юридических лиц, отсутствовали. Однако есть риск их появления после 2011 г. в зависимости от трактовки норм ст. 80 БК Российской Федерации на уровне правоприменения, а также и дополнения норм указанной статьи законами о бюджете на очередной финансовый год. После поправок, внесенных в кодекс в 2007 г., п. 2 ст. 80 установил порядок, согласно которому бюджетные инвестиции в форме вклада в уставный капитал юридических лиц должны утверждаться законом о бюджете путем внесения в него соответствующей текстовой статьи с указанием организации-получателя бюджетных инвестиций, а также объема и цели внесения бюджетных средств в его капитал. Действие пункта было приостановлено до 1 января 2011 г.<sup>1</sup>

1. Федеральный закон от 17 декабря 2009 № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» приостановил действие данного пункта до 01 января 2011 г. в части предоставления бюджетных инвестиций из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, по решениям, принимаемым соответственно Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.

С 1 января 2011 г. процесс принятия и реализации решений, связанных с инвестированием в уставный капитал организаций, может неоправданно затягиваться и усложняться, так как включение текстовой статьи в закон о бюджете осуществляется в процессе планирования бюджета. П. 2 ст. 80 БК можно рассматривать в качестве одного из процедурных ограничений в системе бюджетного инвестирования.

### Ограничения, вызванные особенностями законодательства о государственных закупках

1. П. 4, 6 ст. 28 Закона № 94-ФЗ устанавливают порядок определения победителей в конкурсе на выполнение НИОКР, а также критерии оценки заявок, поданных участниками конкурса. Основным критерием оценки выступает цена заявки, тогда как такие критерии, как «функциональные характеристики или качественные характеристики товара», «качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг», при проведении конкурса на НИОКР должны составлять не более 45%.

2. Эта обязанность победителя в торгах упоминается в ст. 41.6, п. 37 ст. 65 Закона № 94-ФЗ. Обеспечение обязательств участника торгов при размещении заказа на НИОКР вовсе не гарантирует качественного выполнения работ.

При разработке законодательства о государственных закупках, основанного на Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также принятых с целью его реализации подзаконных актах, одной из задач являлось ограничение рисков злоупотреблений, а также создание возможностей для понижения цены государственных контрактов за счет конкуренции среди потенциальных поставщиков. Эта задача была отчасти решена путем установления преимущественно конкурсного порядка размещения государственных заказов (закон предусматривает несколько исключений из этого правила, однако сфера их действия очень ограничена).

При этом процедурные барьеры возникают при бюджетной поддержке вложений в инновации. В их числе:

- длительность процедуры размещения заказов во времени. В случаях финансирования капитальных вложений в техническую модернизацию стратегических предприятий может возникнуть ситуация, когда решение о субсидировании той или иной программы (направления), утвержденное законом о бюджете, потребует сначала принятия подзаконных актов о порядке его исполнения профильным ведомством, затем — разработки и согласования конкурсной документации и проведения тендера. В результате чего получатель бюджетных средств не успевает израсходовать их в течение финансового года полностью и, как следствие, теряет остатки финансирования;
- высокая значимость «цены» научных исследований в системе критериев оценки конкурсной заявки на НИОКР<sup>1</sup>;
- отсутствие двухэтапных конкурсов при размещении заказов на НИОКР, которое может приводить к размещению заказа у исполнителя, не обладающего достаточной квалификацией, но предложившего самую низкую цену. Была предпринята попытка отсеечения недобросовестных участников торгов требованием победителю обеспечить свои обязательства по контракту путем внесения залога, поручительства, банковской гарантии или страхования<sup>2</sup>. Однако гражданское законодательство допускает возможность получения отрицательного результата научных исследований, то есть исполнитель НИОКР может подойти к выполнению задания формально;
- сложность финансирования НИОКР, проводимых в рамках совместных международных проектов. Условиями поддержки совместных проектов иностранными инвесторами может являться проведение части исследований конкретным исполнителем, которому

иностранному инвестору по тем или иным причинам доверяет. Российская сторона должна будет проводить фиктивный конкурс для того, чтобы профинансировать свою долю расходов;

- необходимость проведения формальных конкурсов на НИОКР или услуги в сфере высоких технологий при фактическом монополизме рынка узкоспециализированных исследований;
- высокий риск проведения конкурсов на осуществление инициативных исследований. На практике может возникать ситуация, когда заказчик (профильное ведомство) в целом представляет себе интересующее его направление исследований, однако не в состоянии сформулировать четкое техническое задание. Инициативные исследования финансирует Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ). Законом № 94-ФЗ порядок проведения инициативных исследований (без четкого технического задания и определения ожидаемых результатов в конкурсной документации) не урегулирован. Заказчик инициативных исследований принимает на себя повышенные риски, так как органы финансового контроля могут признать проведение подобных конкурсов нарушением требований действующего законодательства.

Таким образом, система правового регулирования бюджетной поддержки инвестиционной активности на российском рынке нуждается в кардинальном пересмотре с целью устранения или, как минимум, смягчения существующих процедурных ограничений бюджетного характера.

# Международное страхование прямых иностраннх инвестиций от политических рисков (Часть 2)<sup>1</sup>

Вадим Силкин, к.ю.н.,  
коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»

Имущественные права иностранного инвестора могут быть нарушены принимающим государством по разным причинам, в том числе в связи с политической нестабильностью. В этом случае гарантом возмещения понесенных убытков может выступить Многостороннее агентство по страхованию инвестиций, деятельность которого регламентируют Сеульская конвенция 1988 г. и «Правила текущей деятельности». Государства — участники Конвенции приняли на себя обязательство признавать права Агентства, приобретаемые по суброгации после выплаты (или согласия на выплату) компенсации страхователю.

1. Начало см.: Силкин В. Международное страхование прямых иностранных инвестиций от политических рисков // Вестник ФГУ ГРП при Минюсте России. 2011. № 3.

К страховым рискам Сеульская конвенция (ст. 11) относит:

- риск введения ограничений на перевод валюты (currency transfer risk);
- риск экспроприации или аналогичных мер (risk of expropriation or similar measures);
- риск нарушения договора (breach of contract risk);
- риск войны и гражданских беспорядков (risk of war and civil disturbance).

Первый включает риск неконвертируемости валюты принимающего государства и риск неперевода за границу местной валюты (если она конвертируется) или иностранной, в которую конвертируется местная. Страхование распространяется на средства, являющиеся доходом от инвестиций или выручкой от их ликвидации. Здесь речь идет именно об объективной невозможности конвертации вследствие валютных

ограничений, введенных страной-реципиентом, а не девальвации местных денежных знаков (последнее не является политическим риском).

Применение к инвестору валютных ограничений может выражаться как в прямом запрете принимающего государства на конвертацию и/или перевод, в разрешении на конвертацию и перевод только по ставке, менее благоприятной, чем минимальная обменная, определенная в соответствии с условиями договора страхования (активные ограничения), так и в отсутствии действий принимающего правительства в течение разумного периода времени (90 дней в соответствии с п. 1.24 «Правил текущей деятельности» (Operational regulations, ОР)) по заявлению, поданному инвестором на этот перевод (пассивные ограничения).

Предварительным условием осуществления страховой выплаты является передача инвестором своих прав на местную валюту Агентству, депонирование ее на счете Агентства или назначенного им лица. Следовательно, если инвестор лишен возможности свободно распоряжаться валютой страны — реципиента инвестиций по причине замораживания средств на счетах, он не может требовать страхового возмещения за валютный риск, но может требовать возмещения за экспроприацию<sup>1</sup>.

Определение риска экспроприации и аналогичных ей мер сформулировано в Конвенции и ОР и включает не только прямое лишение права частной собственности на имущество посредством законодательного акта о национализации и передачи титула собственности государству, но и действия или бездействие правительства, которые делают бесполезными права инвестора в отношении его инвестиций (права собственника, акционера, кредитора) (ст. 11a (ii) Конвенции). В то же время бездействие законодателя и акты судебных органов (когда они действительно независимы и не осуществляют не свойственных судам функций) не могут расцениваться как экспроприационные.

Страховым случаем являются меры правительства принимающего государства, не только лишаящие прав в отношении инвестиций как таковых, но и препятствующие их осуществлению. Если средства были вложены в акционерный капитал, инвестор имеет право на дивиденд, участие в управлении предприятием, распоряжение акциями.

При вкладе, не связанном с долевым участием в уставном капитале, инвестор может требовать от предприятия, где осуществлялся инвестиционный проект, выплат причитающихся платежей и реализации управленческой функции. Страховой случай считается наступившим по принятии как прямых правительственных мер (изъятие средств), так и косвенных, препятствующих исполнению обязательств предприятия перед инвестором.

Экспроприационными также считаются действия, непосредственно направленные против организации — реципиента инвестиций, которые лишают страхователя существенного дохода от его инвестиций, например изъятие материальных активов или обложение чрезмерными налогами, мешающими продолжать осуществление проекта, не неся при этом убытков.

Если ущерб инвестору причинен мерами, препятствующими осуществлению его права в отношении инвестиций или приведшими к сужению операций или снижению доходности инвестиционного проекта, страховое возмещение выплачивается обычно только в случае полной утраты инвестиций (п. 1.41 ОР), когда:

1. Shihata I. MIGA and Foreign Investment. La Haye, 1988. P. 124.

- инвестор в течение 365 дней подряд лишен возможности осуществлять свои основные права в отношении капиталовложения;
- осуществление инвестиционного проекта в результате экспроприационных мер прекращается на тот же срок.

Во всех остальных случаях вопрос о страховании ущерба (в полном объеме или частичном) решает Агентство.

В отношении инвестиций, не связанных с долевым участием, в страховой риск входит риск полной или частичной потери инвестиций вследствие мер правительства принимающего государства, делающих невозможным получение инвестором своего вознаграждения от предприятия, осуществляющего инвестиционный проект, на протяжении 365 дней подряд (п. 1.41 ОР). При этом мерами экспроприационного характера считаются не только меры, предпринятые непосредственно правительством принимающей страны, но и действия (бездействие) лиц, не выступающих от имени правительства, но впоследствии им одобренные (п. 1.34 ОР).

Определение экспроприации МИГА охватывает не только прямое изъятие государством частной собственности, но и случаи «ползучей» национализации, когда государство, не лишая прямо иностранного инвестора его прав как собственника или акционера, путем запрета на репатриацию прибыли, установления чрезмерного налогообложения, назначения государственного управляющего и пр. фактически лишает его контроля над инвестициями, превращает права в фикцию, побуждая тем самым отказаться от них.

Ст. 11a (ii) Сеульской конвенции специально оговаривает, что под понятие риска экспроприации и аналогичных действий не подпадают общеприменимые меры недискриминационного характера, обычно реализуемые правительствами с целью регулирования экономической деятельности на своей территории (в практике страхования инвестиций от политических рисков такие меры называются переходными, или пограничными рисками (grey area risks)).

П. 1.36 ОР указывает, что меры общей политики, включающие общее налогообложение, таможенное обложение, контроль за тарифами и ценами, экологическое и трудовое законодательство и законодательство об общественной безопасности, не должны иметь дискриминационного или конфискационного характера, принуждать инвестора отказаться от инвестиций или продать их по сниженной цене. В противном случае они будут считаться экспроприационными.

Также МИГА предоставляет страхование от риска нарушения принимающим государством договора с инвестором. Ст. 11a (iii) Конвенции определяет этот риск как «...любой отказ принимающего правительства от договора с владельцем гарантии или нарушение такого договора в случаях, когда:

- владелец гарантии не имеет возможности обратиться к судебному или арбитражному органу для вынесения решения по иску об отказе от договора или его нарушении,
- указанный орган не принимает решения в течение разумного периода времени, как это предусмотрено в договорах о гарантии в соответствии с положениями Агентства,
- такое решение не может быть осуществлено...».



Возможность предоставления страхования от нарушения договора обусловлена именно участием в нем государства, например, в концессионных соглашениях или соглашениях о разделе продукции. В противном случае риск был бы обыкновенным коммерческим.

Страховое возмещение выплачивается только в упомянутых случаях так называемого отказа в правосудии (*denial of justice*); ОР их объясняет точнее, чем Конвенция. Под отсутствием доступа инвестора к судебному или арбитражному органу с иском о нарушении договора понимается невозможность обратиться в суд или арбитраж, независимый от органов исполнительной власти принимающего правительства и полномочный выносить окончательное и обязательное к исполнению решение. Даже в тех случаях, когда спор передается на рассмотрение независимому органу, его разрешение может затянуться на долгие годы, увеличивая тем самым убытки инвестора. П. 1.43 ОР предусматривает выплату страхового возмещения при невынесении решения в течение разумного срока, оговоренного в договоре страхования, указывая его продолжительность не более двух лет, считая с даты возбуждения процесса инвестором.

Если решение независимого судебного или арбитражного органа вынесено в пользу инвестора, но не было принудительно исполнено в течение 90 дней со дня возбуждения исполнительного производства или в другой срок, предусмотренный договором страхования (п. 1.44 ОР), страховое возмещение также подлежит выплате.

Предоставляя инвестору страхование от риска нарушения договора, МИГА фактически страхует его от нарушения государством — реципиентом инвестиций предоставленных им инвестору гарантий обеспечения надлежащего разрешения инвестиционных споров.

Включен в страховую программу МИГА и риск причинения ущерба инвестициям в результате войны (любые боевые действия, ведущиеся организованными силами национального или международного подчинения, вне зависимости от того, объявлена война или нет<sup>1</sup>) или гражданских беспорядков (*war and civil disturbance risk*), включающих гражданскую войну между враждующими правительствами одной и той же страны (п. 1.47 ОР). Под гражданскими беспорядками понимается организованное насилие с целью низвержения правительства или вытеснения его с части территории (революции, мятежи, восстания и государственные перевороты). Однако если государственные страховые агентства исключают из определения риска бунты (*riots*) и гражданские волнения (*civil commotions*), то МИГА, наоборот, включает, что объясняется незащищенностью инвесторов от беспорядков, возникших вследствие непопулярной политики страны происхождения инвестора, поскольку государственные страховые агентства предоставляют страховую защиту только от актов насилия, направленных против местного правительства<sup>2</sup>.

МИГА не выплачивает страхового возмещения в случае причинения ущерба инвестициям в результате профсоюзных, студенческих и иных акций в защиту специфических интересов, а также в случае террористических актов и похищения людей, связанных с инвестором (п. 1.49 ОР), но в п. 1.53 ОР предусмотрен отдельный некоммерческий риск, решение о страховании которого принимается квалифицированным большинством совета директоров МИГА: по совместной просьбе инвестора и принимающей страны вкладчик может быть застрахован от имеющих

1. Meron T. *Investment insurance in international law*. N.Y., 1976. P. 75.

2. Shihata I. *Op. cit.* P. 136.

политическую мотивацию случаев терроризма и похищения людей. Хотя согласно ОР возможно возмещение ущерба, вызванного не только физическим уничтожением материальных объектов, но и прекращением деловых операций вследствие вооруженного или гражданского конфликта (п. 1.52 ОР), на практике МИГА применяет это с крайней осторожностью, поскольку возникают большие проблемы с оценкой суммы претензии.

События, входящие в понятие риска войны и гражданских беспорядков, могут происходить не только в самой принимающей стране, но и в соседней. Если это приводит к блокированию транспортных путей, жизненно важных для осуществления инвестиционного проекта, вероятно выплата страхового возмещения (п. 1.50 ОР).

Кроме вышеперечисленных четырех рисков, совет директоров МИГА по совместному заявлению инвестора и принимающей страны может расширить сферу страхования на любой другой некоммерческий риск, но ни в коем случае — на риск девальвации или обесценивания валюты (ст. 11b Конвенции). 14 апреля 2009 г. было введено страхование от риска несоблюдения суверенных финансовых обязательств (то есть нарушение принимающим государством безусловной финансовой гарантии, данной им иностранному вкладчику в отношении инвестиционного проекта, при этом в отличие от риска нарушения договора с инвестором последнему не нужно обращаться в арбитраж с иском к государству-реципиенту). Если инвестор застрахован от нескольких рисков (а Конвенция дает такую возможность), получить компенсацию можно только по одному основанию<sup>1</sup>.

1. Shihata I. Op. cit.  
P. 130.

Срок действия договора страхования составляет от 3 до 15 лет (от 1 года до 15 лет для займов акционеров), в исключительных случаях продлевается до 20 лет.

В соответствии с общепринятой страховой практикой не возмещаются убытки, возникшие в результате любого действия или бездействия принимающего правительства, на которое дал согласие страхователь или за которое он несет ответственность, а также убытки в результате любого действия или бездействия принимающего правительства или любого другого события, произошедшего до заключения договора страхования (ст. 11c Конвенции). Инвестор несет ответственность за действия или бездействие принимающего правительства, если таковые были вызваны противоправным поведением самого инвестора, лиц, действующих от его имени, или предприятия, осуществляющего инвестиционный проект (в той степени, в какой страхователь мог бы воспрепятствовать подобному поведению предприятия — реципиента инвестиций), в форме совершения действия или бездействия, запрещенного законами принимающей страны (занятие незаконной экономической или политической деятельностью, уклонение от уплаты налогов и т.д.).

### **Определение и уплата страхового возмещения**

При наступлении страхового случая страховщик должен выплатить возмещение — указанную в договоре страховую сумму, в пределах которой он обязался осуществить выплату. Относительно определения размера страховой суммы и страхового возмещения в самой Конвенции содержатся только самые общие положения, чтобы предоставить Агентству

максимально возможную степень свободы действий в данном вопросе. Установлено, что Агентство не обеспечивает возмещения в случае полной потери подпадающих под условия страхования инвестиций (ст. 16 Конвенции). Согласно ст. 22b (ii) Агентство вправе установить максимальный размер страховой суммы в отношении отдельного договора страхования (при создании были утверждены 50 млн долларов США, 12 февраля 1999 г. максимальный размер страховой суммы на один инвестиционный проект достиг 110 млн долларов<sup>1</sup>, в настоящее время он составляет 180 млн долларов<sup>2</sup>).

В отношении подробностей определения страховой суммы и страхового возмещения ст. 16 Конвенции отсылает к условиям конкретных договоров страхования, которые должны заключаться на основе нормативных документов Агентства, принимаемых советом директоров (преимущественно «Правил текущей деятельности»).

Как устанавливает п. 2.09 ОР, инвестиции не страхуются на полную стоимость, не менее чем 10% которой должно оставаться на риске вкладчика. С 21 декабря 2009 г. в п. 2.09 ОР были внесены изменения, теперь в исключительных случаях предел может достигать 99% в случае займов акционеров и 95% при всех других видах инвестиций. В любом случае страховая сумма не может ни при каких обстоятельствах составить 100% стоимости инвестиций. Равным образом и при выплате страхового возмещения размер компенсации должен относиться к размеру убытка в той же пропорции, что и размер застрахованных инвестиций к их общему размеру.

МИГА придерживается системы пропорциональной ответственности, которая является общепринятой в практике страхования от политических рисков. 90% возмещения убытков характерно для большинства государственных страховых агентств (США, Великобритания, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Индия, Израиль, Италия, Корея, Япония, Бельгия, Франция).

Размер страховой суммы не ограничивается только суммой первоначальных инвестиций. По желанию инвестора к ней в течение всего срока действия договора могут добавляться дополнительные вложения в тот же проект (в том числе реинвестированная прибыль), тем самым при инвестициях в уставный капитал страховая сумма равна 90% стоимости первоначальных инвестиций плюс стоимость дополнительных капиталовложений и реинвестиций, которая не должна превышать 500% от первоначальной страховой суммы.

В случае инвестиций, не связанных с участием в уставном капитале, стоимость вложений, от которой рассчитывается страховая сумма, включает любые фиксированные суммы вознаграждения или роялти, причитающиеся инвестору, плюс стоимость готовой продукции, доходов или прибылей от инвестиционного проекта, на которые имеет право инвестор (п. 2.08 ОР). Страховая сумма в этом случае составляет 90% от всех платежей, причитающихся инвестору. При страховании инвестиций в виде займов или гарантий по займу страховая сумма равняется 90% основного долга по займу плюс проценты, начисленные на сумму займа за весь его срок (но не более 150% от основного долга — п. 2.07 ОР).

В любом случае максимальный размер страховой суммы после всех ее увеличений не может превышать 180 млн долларов США.

1. Пащенко Е.Г., Силкин В.В. Международное страхование инвестиций от политических рисков (на примере МИГА) // Московский журнал международного права. 1999. № 3. С. 93.

2. Информация с сайта МИГА. URL: <http://www.miga.org>.

Размер убытков инвестора определяется:

- при инвестициях в виде акционерного и иного участия в капитале предприятия — стоимостью инвестиций непосредственно перед причинением убытка (балансовая стоимость, рыночная стоимость или другая, предусмотренная договором страхования);
- в случае инвестиций, не связанных с долевым участием, — причитающиеся, но не полученные фиксированные платежи по состоянию на день удовлетворения претензии и остаточная стоимость сохранившихся прав инвестора на часть продукции, доходов или прибылей, определенная на момент, непосредственно предшествующий страховому случаю, за вычетом будущих расходов, которых инвестор избежал в результате наступления страхового случая;
- в случае займа или гарантии по займу — суммой основного долга и процентов, начисленных по день оплаты претензии (п. 4.11 ОР). Во всех трех случаях вычитается сумма, составляющая непокрываемую часть инвестиций, то есть 10%.

В случае введения валютных ограничений инвестор получит компенсацию в размере 90% денежных средств, в конвертации и/или переводе которых было отказано (компенсация будет выплачена в валюте договора страхования по официальному обменному курсу, действовавшему в принимающей стране на день причинения ущерба). При национализации компенсация составит 90% от стоимости акций, дивидендов, иного имущества инвестора, которого он лишается в результате акта национализации. При нарушении договора компенсация равна 90% от суммы прямых убытков, причиненных нарушением договора, а при причинении ущерба в результате войны и гражданских беспорядков — 90% от стоимости уничтоженных, поврежденных или расхищенных активов.

### Принцип суброгации

Осуществлению страховой выплаты при наступлении страхового случая сопутствует суброгация, то есть переход к страховщику прав требования, имеющих у страхователя к причинителю ущерба. Согласно ст. 18b Конвенции все государства-участники приняли на себя обязательство признавать права Агентства, приобретаемые по суброгации. Сеульская конвенция стала документом, содержащим согласие подавляющего числа государств мира с принципом суброгации при страховании инвестиций от политических рисков, осуществляемым Международным агентством.

После выплаты или согласия на выплату компенсации страхователю к Агентству переходят права или требования, связанные с гарантированными капиталовложениями, которые могут быть у страхователя в отношении принимающей страны или иных должников (ст. 18a Конвенции). Права требования передаются Агентству в той пропорции, в какой застрахованные инвестиции относятся к общей сумме вложений, то есть 90% (денежное выражение, не объем прав).

Признание суброгации, закрепленное ст. 18b Конвенции, означает обязанность принимающего государства выплатить МИГА компенсацию

как правопреемнику инвестора. Возможны ситуации, когда государство не согласно с размером требуемой компенсации или не считает себя юридически обязанным ее выплачивать. Споры между Агентством, выступающим в качестве цессионария, и государством, принимающим инвестиции, должны разбираться в соответствии с прил. II к Конвенции, хотя Агентство и государство — его член могут договориться об альтернативном методе урегулирования споров, предусмотренном тем же пунктом.

Если в 120-дневный срок после даты запроса о начале переговоров стороны не придут к согласию, спор передается в арбитраж *ad hoc*, формируемый следующим образом: каждая сторона назначает по арбитру, и обе стороны совместно — председателя арбитражного суда, председателя выбирает генеральный секретарь Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) (по совместной просьбе сторон) или председатель Международного суда ООН (по просьбе любой из сторон). Разбирательство спора идет по арбитражным правилам МЦУИС (если стороны не договорились об иной процедуре). К отношениям сторон применяется Сеульская конвенция, любое относящееся к этому вопросу соглашение сторон в споре, дополнительные документы и Правила Агентства, применимые нормы международного права, внутреннее законодательство соответствующего государства-члена, применимые положения инвестиционного договора между инвестором и государством-членом, если таковой имелся.

Спор между страхователем и Агентством разрешается в соответствии с условиями, содержащимися в договоре страхования (ст. 58 Конвенции). Типовой договор страхования МИГА предусматривает рассмотрение споров согласно правилам арбитража МИГА (устанавливают, что споры передаются в арбитраж *ad hoc* из трех арбитров, органом, технически отвечающим за проведение арбитражной процедуры, является Международный арбитражный суд в Гааге). Однако в случае спора инвестора с Агентством применимым правом будет только Конвенция, контракт страхования и общие принципы права. Договор страхования инвестиций в МИГА не связан с каким-либо внутригосударственным правом, поэтому в литературе его рассматривают как транснациональный (квазимеждународный) договор<sup>1</sup>.

И в том, и в другом случае арбитражное решение является окончательным и обязательным для сторон, подлежащим исполнению в пределах их территории, как если бы это было окончательное решение суда страны (ст. 4 прил. II). Вместе с тем вплоть до настоящего времени практика применения этих положений Конвенции отсутствует. При выплате страхового возмещения (как указано на официальном сайте, за все время существования МИГА компенсация инвесторам была выплачена всего в восьми случаях) Агентство предпочитает не осуществлять свои права цессионария по отношению к причинителю ущерба, а выполнять лишь посредническую роль, предоставив инвестору самостоятельно урегулировать свои отношения с принимающим государством.

1. Shihata I. *Op. cit.*  
P. 273.

## Список литературы

1. Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России и за рубежом. М.: Финстатинформ, 1993.
2. Международное частное право: сборник нормативных документов. М.: Манускрипт, 1994.
3. Пащенко Е.Г., Силкин В.В. Международное страхование инвестиций от политических рисков (на примере МИГА) // Московский журнал международного права. 1999. № 3.
4. International Legal Materials. 1985. Vol. XXIV. No. 6.
5. Meron T. Investment insurance in international law. N. Y., 1976.
6. Shihata I. MIGA and Foreign Investment. La Haye, 1988.
7. World Investment Report. 1996. Investment, trade and international policy arrangements. N. Y., 1996.

# Инвестиционная привлекательность Тамбовской области: принципы частно-государственного партнерства

Александр Алабичев,  
заместитель главы администрации Тамбовской области

Тамбовская область формировалась как аграрно-индустриальная территория Центральной России и в настоящее время представляет собой динамично развивающийся регион с высоким научным, инновационным и образовательным потенциалом. Символично, что за последние полтора года здесь дважды с визитом побывал премьер-министр В. Путин и совсем недавно наукоград Мичуринск (второй по численности город области) посетил Президент России Д. Медведев. Первые лица государства провели на тамбовской земле совещания о развитии аграрного сектора. Сегодня региональные власти проводят структурную перестройку экономики, прежде всего модернизируя агропромышленный комплекс. Это создаст условия для активного включения территории в процесс продовольственного импортозамещения и наполнения растущего рынка страны. Область претендует на то, чтобы в ближайшие несколько лет стать одним из центров продовольственной безопасности России. Для реализации этих амбициозных планов активно привлекаются частные инвесторы, доля вложений которых в Тамбовской области выше средних показателей по России.

По итогам 2010 г. Тамбовская область вошла в пятерку наиболее привлекательных для инвесторов регионов России<sup>1</sup>. Освоено свыше 50 млрд руб. капиталовложений за год — показатель, равный практически двойному консолидированному бюджету. В 2011 г. запланировано повысить объем инвестиций до 65 млрд руб. В планах на ближайшие пять лет — увеличение собственных доходов консолидированного бюджета не менее чем на 6 млрд руб. и обеспечение ежегодного прироста капиталовложений в основные производственные фонды не ниже чем на 20%.

1. См.: Рейтинговый отчет Fitch Ratings: Тамбовская область. URL: [http://regadm.tambov.ru/site/ekon/files/fin\\_mon/Tambov\\_Region\\_draft\\_report\\_May\\_2011\\_RUS\\_\(2\).doc](http://regadm.tambov.ru/site/ekon/files/fin_mon/Tambov_Region_draft_report_May_2011_RUS_(2).doc).

Федеральный центр поддержал инициативу по развитию территории как одного из центров продовольственной безопасности страны<sup>1</sup>, для чего было развернуто строительство более 50 крупных объектов на основе инноваций и современных технологий. Сегодня ведется работа по реализации второй очереди программы развития агропромышленного комплекса (АПК) области, в состав которой входят четыре проекта с суммой господдержки 756 млн руб.

### Точки роста промышленности

Одним из ведущих секторов хозяйственной специализации Тамбовской области является промышленность, где занято 17% экономически активного населения, сосредоточено 11% основных фондов, создается более 16% валового регионального продукта (ВРП). Промышленное производство обеспечивает более 90% экспорта региона, более трети налоговых платежей и других доходов в бюджеты всех уровней. В объеме инвестиций около 27,2% приходится на промышленность. По динамике роста промышленного производства область занимает лидирующие позиции в стране. Определяющее значение имеют обрабатывающие производства, удельный вес которых в промышленном производстве составляет порядка 84%.

Ведущими в данной структуре являются: производство пищевых продуктов (удельный вес — 56%), химическое производство (6%), производство машин и оборудования (5,6%), производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования (8,3%), производство транспортных средств (7,1%).

В прошлом году тамбовские промышленные предприятия выпустили продукции в стоимостном выражении на сумму около 60 млрд руб., что на 5% выше показателей 2009 г. Индекс роста физического объема продукции составил 101,3% при отсутствии падения производства и в кризисном 2009 г. В первом полугодии текущего года объем производства вырос на 14,4%. Фактически в данной сфере экономики осуществляется возврат к высокой докризисной динамике развития.

Главным условием повышения эффективности промышленной политики послужило осуществление принципов частно-государственного партнерства, тесное взаимодействие органов государственной власти, частного бизнеса и общественных организаций, в том числе Тамбовской областной ассоциации промышленников и предпринимателей.

В 2010 г. активно происходил процесс модернизации промышленных предприятий. Общий объем инвестиций в основной капитал достиг 2,3 млрд руб. За счет этих средств на тамбовских предприятиях было введено в эксплуатацию 48 новых цехов и производственных участков, запущено 38 технологических линий, закуплено современное оборудование. Эти меры способствовали освоению более 200 новых видов продукции, существенно возросла конкурентоспособность области, сформировались точки роста во всех ключевых отраслях промышленного производства.

Для дальнейшего роста экономики нужно в пятилетний срок модернизировать производство и построить новые производственные объекты в перерабатывающем секторе. На это необходимо свыше 100 млрд руб.

1. См.: Паспорт регионального инвестиционного проекта «Первая очередь программы развития АПК Тамбовской области», реализуемого при государственной поддержке за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1072-р). URL: [http://www.minregion.ru/upload/investfond/invest\\_projects/regional/apk-tambov.doc](http://www.minregion.ru/upload/investfond/invest_projects/regional/apk-tambov.doc).



## Господдержка в реальном секторе экономики

Почти 90% всей пашни Тамбовской области составляют черноземы, поэтому будущее региона связано с развитием АПК.

Аномальная жара и недобор осадков в прошлом году стали причиной сильнейшей засухи, какой не наблюдалось 80 лет. Это повлекло гибель посевов зерновых и технических культур в 22 районах области на площади 275 тыс. га. Погибло 222 тыс. га зерновых и зернобобовых культур, 12,5 тыс. га сахарной свеклы и 36 тыс. га посевов подсолнечника и других сельскохозяйственных культур. В целом потери сельского хозяйства области из-за засухи составили около 4 млрд руб. Валовой сбор зерна в сравнении с уровнем предыдущего года снизился более чем на 60%.

Несмотря на убытки, региону хватило зерна для хлебопечения и переработки (спирт, солод и пиво). По представленным хозяйствами сведениям о хлебофуражном балансе обеспеченность кормами составила не менее 90% (среднероссийский уровень), никто не заявил о снижении поголовья животных и угрозе банкротства.

Поддержка сельхозпроизводителям была оказана как на федеральном, так и на региональном уровне. Произведено выплат за понесенный ущерб хозяйствам всех форм собственности на сумму 431,1 млн руб., в том числе за счет бюджетного кредитования — 187,4 млн руб.; дотаций из федерального бюджета — 238,2 млн руб.; областного бюджета — 5,5 млн руб.

Если с последствиями засухи область справилась, вопрос о демоти- вации крестьянского труда остается открытым. В урожайном 2009 г. до 1,5 млн тонн произведенной в регионе пшеницы оказались слабо востребо- ванными из-за сезонного избыточного предложения и резкого падения цен. Региональные власти считают, что должен существовать определенный страховой фонд, позволяющий сглаживать колебания спроса на рынке.

По оценкам, согласованным с экспертами Минсельхоза, области нужно построить емкостей для хранения зерна примерно на 1,2 млн тонн. Уже в 2011 г. будут введены элеваторные мощности общим объ- емом 450 тыс. тонн единовременного хранения, что позволит более ра- ционально распорядиться хорошим урожаем этого года. В следующем году планируется строительство элеваторных мощностей в объеме 830 тыс. тонн. Определены площадки для строительства элеваторов, для реализации планов потребуется порядка 9 млрд руб.

Органы законодательной и исполнительной власти области активно поддерживают субъектов промышленной деятельности, непосредствен- но влияющих на положительную динамику реального сектора эконо- мики. Меры государственной поддержки направлены на реализацию инвестиционных и инновационных проектов, имеющих максимальный мультипликативный эффект. Региональным законодательством пред- усмотрена государственная поддержка инвестиционной деятельности в виде предоставления налоговых льгот в части дополнительно возник- ших налоговых обязательств<sup>1</sup>, а также подведение инженерной инфра- структуры к инвестиционным площадкам (электричество, газ, дороги).

Создание благоприятных условий для ведения бизнеса, комплексное развитие экономики и социальной сферы способствуют развитию инве- стиционной активности. За пять лет инвестиции в область увеличились

1. См.: Закон Там- бовской области от 05 декабря 2007 г. № 303-З «О госу- дарственной инве- стиционной поли- тике и государ- ственных префе- ренциях Тамбов- ской области» (при- нят Тамбовской областной Думой 30 ноября 2007 г.) (с изменениями от 31 декабря 2009 г., 23 июля 2010 г.). URL: [http:// www.arrto.ru/upl\\_ docs/zakon/9.doc](http://www.arrto.ru/upl_docs/zakon/9.doc).

в 2,3 раза. Ввод жилья за это время возрос в 1,6 раза, реальная зарплата — в 1,6, денежные доходы населения — в 1,5, а размер финансовой поддержки малого бизнеса — в 23 раза.

### Ставка на инновации в сельском хозяйстве

Самый большой капитал Тамбовской области — земля и трудовые ресурсы. Это стало основным ресурсом для бизнес-проекта «Зеленая долина» — сельскохозяйственного аналога инновационного комплекса в Сколково. Этот проект вошел в стратегию развития Тамбовской области до 2020 г.

В его рамках планируется создать аграрный научно-технический комплекс, в котором на основе Мичуринска-наукограда объединятся потенциалы прикладной науки, образования и бизнеса. Будет налажен выпуск продуктов для здорового питания с заранее заданными свойствами, которые, как говорят агрономы и диетологи, позволяют не лечить, а «выращивать» здорового человека. Реализовать эту задачу может мощная научная база ВНИИ садоводства, НИИ генетики и селекции плодовых растений, Мичуринского государственного аграрного университета. Проект получил принципиальное одобрение со стороны Президента и Правительства РФ. Объем предполагаемых инвестиций в ближайшее пятилетие — около 35 млрд руб., из них государство должно будет вложить 4 млрд руб. в инженерную и 1 млрд руб. — в инновационную инфраструктуру. Еще 30 млрд руб. — вклад частных инвесторов. Сейчас здесь уже реализуется три крупных проекта общей стоимостью более 8 млрд руб. К участию в проекте уже проявляют интерес ведущие российские компании, работающие в сфере производства продуктов питания. А мичуринские ученые разработали для него новый бренд: «функциональное питание».

1. См.: Постановление Администрации Тамбовской области от 21 апреля 2011 г. № 396 «О долгосрочной целевой программе «Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности Тамбовской области на 2011–2015 годы». URL: [http://www.arrto.ru/upl\\_docs/zakon/396.rtf](http://www.arrto.ru/upl_docs/zakon/396.rtf).

### В каждом районе появятся новые производства

Комплексный проект развития АПК предусматривает увеличение объемов производства в разы к 2015 г. На это направлена долгосрочная целевая программа развития пищевой и перерабатывающей промышленности на 2011–2015 гг.<sup>1</sup>

Программа предусматривает стимулирование развития свеклосахарного производства, масло- и сыроделия, мясоперерабатывающей, элеваторной и плодоовощной промышленности. В ее рамках планируется открытие целого ряда новых предприятий, на которых будут применяться новейшее оборудование и инновационные подходы. Общий объем финансирования составит порядка 34 млрд руб.

Региональные власти окажут поддержку перспективным проектам в виде субсидий, создания необходимой инфраструктуры. Планируется, что в ходе реализации программы производство сахара, муки, растительного масла в Тамбовской области вырастет вдвое. При этом большая часть продуктов питания на внутреннем рынке области придется на долю собственной продукции.

График инвестиций в АПК на сегодняшний день выполняется, и если в каждый район вкладывать в среднем по 1 млрд руб. в год в течение

пяти лет — будет отдача, добавленная стоимость будет оставаться в области, и люди начнут получать достойную зарплату, решится проблема занятости и доходов. Регион станет бездефицитным.

В 2009 г. был введен в строй крупнейший в европейской части России и на сегодняшний день самый современный спиртзавод в поселке Новая Ляда под Тамбовом. Основные технологические узлы изготовлены немецкими фирмами. Производство полностью автоматизировано на основе программно-технического комплекса, созданного фирмой «Сименс».

В 2010 г. в АПК были реализованы 10 новых проектов. Объем инвестиций в сельское хозяйство составил более 7 млрд руб., в перерабатывающую промышленность — 5 млрд руб. В 2011 г. инвестиции в перерабатывающую промышленность составят порядка 8 млрд руб.

Один из крупных инвесторов, который уже в течение нескольких лет активно работает на территории области, — группа компаний «Черкизово». В планах на 2011 г.: строительство современных свинокомплексов в Гавриловском и Бондарском районах, элеваторного комплекса и комбикормового завода в Кирсановском районе, семейных молочных ферм в Сампурском районе.

Инвестиции более 1 млрд руб. пойдут на строительство современной мегафермы «Шереметьево» на 3300 коров в Пичаевском районе. Другой мегапроект общей стоимостью около 10 млрд руб. реализует ООО «Тамбовский бекон» по строительству свинокомплексов селекционного центра, комбикормового завода, убойного и перерабатывающего комплекса в Жердевском и Сампурском районах производственной мощностью до 120 тыс. тонн мяса свинины в год. В планах компании строительство современной бойни для забоя 250 голов скота.

В Инжавинском районе в текущем году будут реконструированы старые и построены новые цеха «Инжавинской птицефабрики». Объем инвестиций — 8,5 млрд руб. Обновленное производство — это 100 тыс. тонн мяса птицы в год. С вводом новых мощностей область фактически удвоит производство мяса птицы.

Сейчас в регионе производится каждый восьмой килограмм отечественного сахара. В Мордовском районе уже строится сахарный завод, запуск которого запланирован на 2012 г. С выходом на максимальную загрузку он будет перерабатывать до 12 тыс. тонн свеклы в сутки. Другой сахарный завод построят в селе Бокино Тамбовского района. Идет модернизация трех действующих заводов.

Ведется техническая модернизация в ОАО «Токаревский комбинат хлебопродуктов», где планируется увеличить мощности по хранению и переработке зерна на 100 тыс. тонн.

Нашли свой интерес к Тамбовской области также иностранные инвесторы.

На Международной агропромышленной выставке «Зеленая неделя» в Берлине был подписан контракт с немецкой компанией RIELA на строительство элеватора в Никифоровском районе вместимостью 50 тыс. тонн. Сейчас с этой компанией прорабатывается другой инвестиционный проект по увеличению производства муки с 500 до 1000 тонн в сутки.

В Рассказовском районе компания «Дан-Инвест» со стопроцентным датским капиталом ведет строительство свиноводческого комплекса полного цикла на 4400 свиноматок. К 2014 г. планируется завершить

строительство всех объектов, и комплекс выйдет на проектную мощность по производству 10 тыс. тонн мяса свинины в год. Стоимость проекта — 1,4 млрд руб.

Областные предприятия торговли показывают свою заинтересованность в работе с местными производителями. Поэтому назрела необходимость создания в регионе областного логистического центра, где продукцию можно долго хранить и распределять с наименьшими потерями. Инвестиции в организацию такого центра оцениваются в 2 млрд руб.. Его создание планируется в Тамбовском районе.

По оценкам специалистов, с выводом на полную загрузку уже строящихся объектов их доля в приросте валового регионального продукта (ВРП) увеличится с 29% в 2011 г. до 88% в 2015 г. То есть почти весь прирост ВРП будет обеспечиваться за счет сданных новых современных мощностей. А на этой основе сможет активнее развиваться и социальная сфера.

### **Структурная перестройка как средство привлечения инвестиций**

В Тамбовской области ведется структурная перестройка экономики в соответствии с потребностями технологического и социального прогресса. В стратегии развития области до 2020 г.<sup>1</sup> подсчитано: если удастся перерабатывать все сельхозсырье в области, то ВРП увеличится на 100 млрд руб.

Делая основной акцент на развитие сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности, региональные власти работают и в других стратегических направлениях.

В 2012–2013 гг. планируется разработка рутит-ильменит-цирконового месторождения «Центральное» в Рассказовском районе Тамбовской области. Месторождение занимает 3-е место в мире по запасам циркония и 5-е — по запасам рутила. В текущем году корпорация «ВСМПО-Ависма» стала владельцем ООО «Горнопромышленная компания «Титан», которое владеет лицензией на разработку месторождения «Центральное» в Тамбовской области. ГК «Титан» приступила к реализации первого этапа проекта по освоению месторождения «Центральное» в Тамбовской области с предварительным объемом инвестиций в 600 млн долл. В то же время к реализации проекта следует подойти с максимальной проработкой вопроса о возможном негативном влиянии проекта на окружающую среду как в отдельно взятом муниципальном образовании, так и в области в целом.

В Петровском районе рассматривается вопрос строительства цементного завода на Борисовских месторождениях известняков, который станет базой для производства стройматериалов в области. Планируемый объем производства составит 1,2 млн тонн цемента в год, будет создано 700–800 рабочих мест, производственные мощности будут размещены на земельном участке площадью 300 га.

### **Образовательные инициативы региона**

В марте 2011 г. на XXII съезде Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, проходившем в Тамбове, Председатель Правительства России В.В. Путин отметил: «Наша задача — повысить качество жизни на селе, сделать село привлекательным для молодежи, для ведения собственного бизнеса, для того,

1. См.: Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области на период до 2020 г. URL: <http://www.tambov.gov.ru/ekon/econom/4371.html>.

чтобы здесь создавались и крепились большие, многодетные семьи. Мы уже приняли решение продлить до 2013 года действие Федеральной целевой программы «Социальное развитие села»<sup>1</sup>. Правительство сейчас продлило финансирование этой программы до 2013 г. За девять лет, с 2003 по 2011 г., в 15 раз увеличено финансирование тамбовской программы «Социальное развитие села» (108 млн против 7 млн). В Минсельхозе считают, что тамбовские власти очень активно занимаются реализацией этой программы, ежегодно увеличивая суммы софинансирования, поэтому и поддерживают регион серьезнее, чем многие другие. Всего с момента действия программы свои жилищные условия улучшили более 1800 человек, причем из года в год количество участников увеличивается. Общая сумма социальных выплат из бюджета составила более 1 млрд руб.

Областной властью поставлена задача готовить кадры для села. Все учебные заведения начального и среднего специального образования переходят в областную собственность, поскольку они готовят специалистов прежде всего для региона. Утверждена программа подготовки работников, нужных сегодня именно для экономики и социальной сферы области, адаптации людей и взаимодействия с хозяйствующими организациями. Также было организовано 85 колледж-классов в 15 муниципальных образованиях. Ученики-старшеклассники (10–11-й классы) получают общее среднее образование и параллельно занимаются по программе первого курса техникума-колледжа.

В наукограде Мичуринск работают два вуза, есть институты Россельхозакадемии, средние и начальные специальные учебные заведения, из которых предполагается создать единый научно-образовательный комплекс. Этот проект получил поддержку и на уровне правительства, и на академическом уровне. Аграрное образование должно работать не только на производство, но и на социальную сферу, если требуется достичь устойчивого развития сельских территорий. Единый цикл формирования прикладного бакалавриата обеспечивает подготовку кадров, которые работают и на производстве, и в инновационной сфере, и в науке — решают задачи того же наукограда.

1. См.: Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года». URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/7952.172.htm>.

# Частное предпринимательство в Италии: упрощение процедуры регистрации

Маргарита Исупова,  
Всероссийская академия внешней торговли

Италия является одной из немногих европейских стран, где местные законы не требуют ежегодного подтверждения доходности предприятия — это привлекательное условие для открытия собственного бизнеса. Однако долгое время инициативу предпринимателей сдерживали чрезмерные бюрократические барьеры при регистрации компаний: срок принятия решения Торговой палатой доходил до 120 дней. Многочисленные жалобы заставили итальянское правительство упростить порядок регистрации. Новый закон разработан под лозунгом «Собственное дело за один день».

1. Италия стала достаточно привлекательным для отечественного предпринимательства государством с точки зрения открытия своего или покупки уже существующего бизнеса. Иностранцы здесь имеют право открывать собственный бизнес наравне с самими итальянцами. В отличие от некоторых других стран Европы в Италии нет необходимости ежегодно доказывать, что свое дело приносит прибыль государству. Законодательство не устанавливает никаких требований к количеству сотрудников, уплачиваемым налогам, к годовому обороту и т.д.

2. С.Ч.И.А. (в итальянском варианте S.C.I.A., или Segnalazione Certificata di Inizio Attività) – сертифицированное информирование о начале деятельности. Оно представляет собой анкету-заявление лица о своем желании открыть свое дело.

3. Ст. 1 Гражданского кодекса Италии.

30 июля 2010 г. в Италии был принят новый Закон 122/2010 «О срочных мерах по финансовой стабилизации и экономической конкуренции», касающийся изменений в порядке регистрации вновь открываемого бизнеса (далее — Закон)<sup>1</sup>. Основным нововведением стала возможность для предпринимателя приступить к деятельности сразу же после подачи в Торговую палату анкеты-заявления (С.Ч.И.А.<sup>2</sup>) с соответствующим пакетом документов. До принятия этого закона предприниматель, прежде чем приступить к бизнесу, должен был ждать решения регистрирующего органа — Торговой палаты. В настоящее время о замечаниях по поводу правильности оформления документов Торговая палата может сообщить в течение 2 месяцев после начала деятельности.

Закон 122/2010 относится к гражданскому праву и занимает высшую ступеньку среди его источников<sup>3</sup>, то есть был одобрен Палатами в соответствии со ст. 70 Конституции Италии. Ему предшествовал целый ряд актов, устанавливающих порядок регистрации собственного дела.

## Законы о регистрации юридических лиц в Италии

В отечественной юридической науке содержатся исследования как итальянского права в целом, так и его источников (см. сборники по зарубежному законодательству<sup>1</sup>). Ряд положений института несостоятельности в Италии отражен в сборнике под редакцией профессора Залесского<sup>2</sup>, вопросы вещного права Италии рассматривались Н.И. Гайдаенко-Шер<sup>3</sup>. Отдельные труды в основном относятся либо к советскому периоду юридической науки и существенным образом устарели, либо представляют собой перевод работ итальянских юристов<sup>4</sup>.

В римском праве предпринимательство рассматривалось как занятие, дело, деятельность, особенно коммерческая. Под предпринимателем понимались и арендатор, и человек, ведущий общественное строительство. В Средние века к предпринимателям относили лиц, занимавшихся внешней торговлей. Несмотря на солидную историю регулирования предпринимательской деятельности, институт ее регистрации является относительно молодым. Первый акт датируется 1 июня 1939 г. № 1089, второй — 29 июня 1939 г. № 1497 с последующими обновлениями. Основой современного нормативного акта был Закон Андреотти<sup>5</sup> (Andreotti) 457/1978. Процедура регистрации дела сводилась к подаче заявления о его открытии с приложением соответствующего пакета документов. Решение принималось в течение 90 дней. По истечении срока в случае отсутствия отказа со стороны регистрирующего органа можно было приступать к работе. С незначительными корректировками Закон просуществовал вплоть до 1990 г. В это время правительство вновь возглавил Джулио Андреотти, причем период его нахождения у власти становится известным борьбой с коррупцией, и следующий закон также получает его имя.

Новый порядок регистрации регламентируется ст. 19 Закона Андреотти 241/1990 от 07 августа 1990 г. Общее правило остается прежним: любое лицо, желающее открыть свое дело, подает соответствующее заявление вместе с пакетом документов, после чего начинается проверка их законности. Но срок ожидания решения регистрирующего органа сокращается до 30 дней. Следующее изменение происходит 6 лет спустя в соответствии с Законом Проди (Prodi) 662/1996. Вводится специальная анкета Д.И.А.<sup>6</sup>, содержащая информацию о новом бизнесе, которую заполняет сам предприниматель. Собственник предоставляет в Торговую палату проект ведения своего дела. Срок ожидания — 30 дней.

Закон Берлускони (Berlusconi) 443/2001 усложняет процедуру и неоправданно растягивает ее временные рамки. Заявленный срок принятия решения в 90 дней нередко увеличивается до 120, что мешает развитию бизнеса в масштабах всей страны. Многочисленные жалобы предпринимателей заставили правительство начать работу по серьезному упрощению порядка регистрации. Новый закон разрабатывался под лозунгом «Собственное дело за один день».

## Основные нововведения

Закон 122/2010 «Срочные меры по финансовой стабилизации и экономической конкуренции»<sup>7</sup>, регламентирующий порядок регистрации,

1. Например, История государства и права зарубежных стран: в 2 т. / авт. кол.: Л.М. Гудошников, О.А. Жидков, Н.А. Крашенинникова и др.; под общ. ред. О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинниковой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. Т. 2. 816 с.

2. Основные институты гражданского права зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / под ред. В.В. Залесского. М.: НОРМА, 1999.

3. Основные институты гражданского права зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / под ред. В.В. Залесского. М.: НОРМА, 2009.

4. Италия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988.

5. Как правило, в XX в. название закона носило фамилию премьер-министра, при котором он принимался.

6. Д.И.А. (D.I.A., Denuncia di Inizio Attività) — анкета-заявление о начале деятельности.

7. «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica».

был опубликован под № 122 в *Gazzetta Ufficiale*<sup>1</sup> 30 июля 2010 г.<sup>2</sup> Основным его нововведением является С.Ч.И.А. Данный Закон заменил предыдущий, предусматривающий Д.И.А. как анкету-заявление о желании предпринимателя начать свое дело<sup>3</sup>.

В самом начале обсуждения законопроекта планировалось, что новое правило будет касаться только предпринимателей и коммерсантов, но в парламенте его действие распространили на все сферы коммерческой деятельности, включая строительство. Инициатором и руководителем работы комиссии по разъяснению отдельных пунктов Закона выступил Джузеппе Кине<sup>4</sup>, являющийся главой юридического департамента министерства по упрощению законодательства. Трактовка была изложена в официальном извещении со стороны министерства за его подписью от 16 сентября 2010 г.<sup>5</sup>

С.Ч.И.А. представляет собой анкету в виде заявления, содержащую всю информацию об открываемом бизнесе: данные о владельце, руководителе, сфера деятельности, местоположение и т.д. Строительство отдельного объекта (многоэтажного квартирного дома или офиса) также приравнивается к открытию нового бизнеса, и в анкете-заявлении указываются все параметры строительства. Она высылается почтой или предоставляется лично в Торговую палату по месту регистрации. Требуемые для регистрации документы, а также необходимые аттестации и заключения, подтверждающие прохождение обязательных административных процедур в зависимости от типа открываемого бизнеса, прилагаются. После информирования регистрирующего органа посредством С.Ч.И.А. к деятельности можно приступить сразу же. Это серьезное изменение, так как до принятия нового Закона сроки по решению о регистрации компании занимали до 4 месяцев. Но здесь законодатель проявляет гибкость и способствует развитию бизнеса как отечественного, так и с иностранным участием. Власти оставляют за собой 60 последующих дней (ранее 30 дней) для проверки открываемого бизнеса со стороны администрации. Возможные коррективы вносятся без приостановления деятельности. Однако Закон предусматривает возможность приостановки бизнеса в течение 2 месяцев после подачи документов в случае необходимости (например, если у открываемого ресторана недостаточная вентиляция помещений или отсутствуют санузлы). Подобные замечания должны быть устранены в течение 30 дней с момента их вынесения. Через 60 дней власти могут вмешаться либо прекратить существование бизнеса, если он угрожает национальным интересам.

В отличие от предыдущих новый Закон помогает начинающим предпринимателям, информирующим регистратора о необходимости получения кредита на открытие собственного дела. С 1 января 2011 г. у них появилась возможность компенсации. Также делаются уступки и послабления при открытии бизнеса в небольших провинциях с числом жителей не более 5 тыс. человек (снижение квот и т.д.). Данные меры направлены на поддержку предпринимательской деятельности в самый сложный для нее начальный период существования.

Вторым существенным отличием стала возможность посредством С.Ч.И.А. информировать регистрирующий орган обо всех изменениях, происходящих с собственным делом, будь то слияние, поглощение или прекращение деятельности (см. Разъяснения со стороны министерства

1. *Gazzetta Ufficiale* — официальный публикатор государственных документов в Италии, аналог Российской газеты в России. Официальный сайт: [www.gazzetta-ufficiale.it](http://www.gazzetta-ufficiale.it).

2. См.: [www.ugl.it](http://www.ugl.it).

3. О данной замене говорит ст. 49 Закона 122/2010.

4. Cons. Giuseppe Chinè.

5. См.: [www.ptpl.altervista.org/pagine/aggiornamenti\\_pregressi\\_2010\\_09.htm](http://www.ptpl.altervista.org/pagine/aggiornamenti_pregressi_2010_09.htm).



по упрощению законодательства от 29 марта 2011 г.<sup>1</sup>). В этом случае применяется аналогичная открываемому делу процедура регистрации.

Закон 122/2010, установивший упрощенную процедуру, связанную с регистрацией, не детализирован. Первые рекомендации по его применению были сделаны Министерством экономического развития в Информационном письме № 3637/С от 10 августа 2010 г. Они адресованы в первую очередь Торговым палатам<sup>2</sup> как регистрирующим органам с целью помощи в разрешении первых спорных вопросов.

Особенности Закона 122/2010 заключаются в следующем.

- Любое лицо, желающее открыть свое дело и заниматься предпринимательской, коммерческой, сельскохозяйственной и иной деятельностью, обязано подать требуемый комплект документов и оповестить местную Торговую палату о начале работы посредством анкеты-заявления С.Ч.И.А. Данная норма повторяет предыдущую, заменяя только содержание анкеты и распространяя ее действие на все виды изменений, происходящих с бизнесом, будь то слияние, выделение или поглощение.
- Лозунг Закона — «Собственное дело за один день». Свою деятельность предприниматель может начинать сразу же после оповещения Торговой палаты о подобном желании. За Палатой сохраняется право приостановить деятельность в течение 60 дней с момента начала работы с указанием причин. После этого у собственника бизнеса есть 30 дней на их исправление. Закон поддерживает развитие предпринимательства, по максимуму ликвидируя существующие прежде административные барьеры, облегчая и ускоряя самый сложный начальный этап жизнедеятельности бизнеса.
- По прошествии 60 дней с момента оповещения о начале деятельности Торговая палата имеет право приостановить либо иным образом вмешаться в деятельность только в случаях присутствия угрозы нанесения невосполнимого вреда культурному и художественному наследию, окружающей среде, жизни и здоровью населения, правопорядку или государственной безопасности в соответствии с существующими законами. Данная норма устанавливает разрешительный порядок деятельности предпринимателя, следуя правилу «разрешено все, что не запрещено», что значительно упрощает требования к ведению бизнеса.
- За фальсификацию документов со стороны предпринимателя, указание ложных сведений и иные незаконные действия следует уголовное наказание в виде лишения свободы от 1 до 3 лет. Вокруг этой нормы разгорелось множество споров в самом начале, так как оставался большой риск неумышленных ошибок в подаваемых на регистрацию документах.

Вполне объяснимыми являются сферы неприменения Закона 122/2010 в силу их специфики.

- С.Ч.И.А. не распространяется на деятельность, связанную с окружающей средой, так как данную область регулирует Закон 152/2006, который определяет жесткие требования в отношении опасных либо потенциально опасных предприятий;

1. См.: [http://www.ptpl.altervista.org/dossier/dossier\\_dia.htm](http://www.ptpl.altervista.org/dossier/dossier_dia.htm).

2. Торговая палата (С.С.И.А.А., Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura) — Торгово-промышленная, ремесленная и сельскохозяйственная палата.

- С.Ч.И.А. не применяется к тем видам деятельности, для которых необходимо получение специального разрешения со стороны местной администрации. Это касается поставок продуктов питания и напитков в школы и больницы, что всегда контролировалось местными властями с многочисленными ограничениями, условиями и оговорками;
- С.Ч.И.А. не применяется к деятельности, связанной с вопросами эмиграции и гражданства, юстиции, финансов, а также организации игорного бизнеса. Для этого существует отдельное законодательство<sup>1</sup>.

В рекомендациях со стороны министерств, принятых в первые месяцы введения Закона в действие, прописан и ряд оговорок. В случае применения Закона 122/2010 к отдельной сфере коммерческого посредничества, агентов, торговых представителей и перевозчиков<sup>2</sup> его основные положения сводятся к следующему.

- При открытии бизнеса, действующего в указанных сферах, должно быть предоставлено С.Ч.И.А., без которого не будет производиться внесение ни в один существующий реестр данной сферы (специальные реестры по отдельным видам предпринимательской деятельности).

- Что касается физического лица, которое планирует начать заниматься профессиональной деятельностью<sup>3</sup>, то С.Ч.И.А. должно подаваться в Торговые палаты провинций по месту планируемой деятельности. Требование соблюдения подачи документов по месту нахождения бизнеса является обязательным и остается неизменным. С одной стороны, данное требование обоснованно, с другой — законодатель оставляет за собой последующее право даровать в дальнейшем дополнительную свободу в выборе места подачи документов независимо от места нахождения бизнеса.

- Проверка всех реквизитов и достоверности информации по открываемому делу производится в соответствии со ст. 19 Закона 241/1990 (п. 3, 4)<sup>4</sup>. Это одна из немногочисленных норм предыдущего Закона, которая продолжает свое действие и ныне.

- В отношении физических лиц остается неизменным требование по сдаче профессионального экзамена и прохождения необходимых проверок со стороны Торговой палаты по месту жительства, если это является обязательным условием. В Италии, как и в России, существуют специальные требования к определенным видам деятельности, заключающиеся в сдаче профильного экзамена, который должен предшествовать подаче документов на регистрацию.

- В случае последующего запрета или приостановления деятельности аннулируется и соответствующая запись в реестре<sup>5</sup>.

## Противоречия и пробелы нового Закона

Изначально планировалось применять С.Ч.И.А. к предпринимательской, коммерческой и ремесленной видам деятельности. Именно поэтому новый Закон оказался недетализированным, но в то же время он существенно облегчил порядок открытия собственного дела предпринимателем. Особенно важна возможность немедленно приступить к работе и устранять недочеты, если это потребуется, в процессе деятельности.

1. Комментарий к Закону 122/2010 Dott. Carlo Rapicavoli. URL: <http://www.filodiritto.com/index.php?azione=visualizza&iddoc=1947>.

2. Это физические лица, которые действуют как узкопрофильные специалисты (оказание специфических консультационных услуг). Их регистрируют в специальных реестрах физических лиц, оказывающих подобные профессиональные услуги, в зависимости от вида их деятельности.

3. Речь идет о профессиональном консалтинге.

4. Часть предыдущего Закона по регистрации осталась в силе.

5. Комментарий к Закону 122/2010 Dott. Carlo Rapicavoli. URL: [http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina\\_2010/1\\_122\\_2010\\_circmin\\_3637\\_rapicavoli.htm](http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2010/1_122_2010_circmin_3637_rapicavoli.htm).

Главной целью Закона 122/2010 была попытка ухода от излишней бюрократизации. Но ранее прощавшееся предоставление недостоверных сведений сейчас приравнивается к обману или мошенничеству и карается тюремным заключением сроком от 1 до 3 лет, хотя всегда существует опасность допущения неумышленных ошибок при подаче или оформлении документов.

Введение нового ускоренного и упрощенного порядка вызывает серьезные опасения со стороны представителей строительного сектора. Многие моменты, связанные с началом строительства, не были детально прописаны в новом Законе и требовали дополнительных разъяснений. Некоторые эксперты говорили даже о необходимости принятия еще одного закона, устраняющего существующие пробелы. Это касалось, в частности, сосуществования С.Ч.И.А. и разрешения на строительство. Некоторые полагали, что С.Ч.И.А. должно якобы его заменить. В связи с этим в первое время происходили многочисленные нарушения как со стороны Торговых палат, так и со стороны самих строителей.

Также в Законе не расшифровано понятие угрозы национальным интересам, особенно в строительной сфере. В данном случае, чтобы не рисковать с началом строительства, оставалось ждать 60 дней, пока администрация будет проверять законность и правильность оформления всех документов<sup>1</sup>.

Практика показала, что новая процедура — подача документов и начало деятельности в тот же самый день — также создает определенные трудности. В связи с этим каждое министерство в течение первых 3 месяцев с момента вступления Закона в силу выпустило информационное письмо с разъяснениями, касающимися своей сферы<sup>2</sup>.

1. Комментарий к Закону 122/2010 Dott. Enrico Milone. URL: <http://www.architettriroma.it/archweb/notizie/12659.aspx>.

2. Как это было приведено выше в отношении коммерческого посредничества, агентов, торговых представителей и перевозчиков.

## Список литературы

1. Основные институты гражданского права зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / под ред. В.В. Залесского. М.: НОРМА, 1999.
2. Основные институты гражданского права зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / рук. автор. колл. д.ю.н. В.В. Залесский. М.: НОРМА, 2000.
3. Текст Закона 122/2010. URL: [www.ugl.it](http://www.ugl.it); [http://www.forzearmate.org/sideweb/2010/leggi-decreti/legge-122-30072010-conversione-dl-78-del-310520140\\_100731-390.php](http://www.forzearmate.org/sideweb/2010/leggi-decreti/legge-122-30072010-conversione-dl-78-del-310520140_100731-390.php).
4. Комментарий к Закону 122/2010 Dott. Carlo Rapicavoli. URL: <http://www.filodiritto.com/index.php?azione=visualizza&iddoc=1947>.
5. Комментарий к Закону 122/2010 Dott. Carlo Rapicavoli. URL: [http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina\\_2010/l\\_122\\_2010\\_circmin\\_3637\\_rapicavoli.htm](http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2010/l_122_2010_circmin_3637_rapicavoli.htm).
6. Комментарий к Закону 122/2010 Dott. Enrico Milone. URL: <http://www.architettiroma.it/archweb/notizie/12659.aspx>.

# Технологическое обеспечение избирательного процесса: актуальные аспекты

Сергей Егоров, к.э.н.,  
Российский университет дружбы народов

Доверие граждан к избирательному процессу — один из краеугольных камней легитимности власти. Модернизация избирательной системы путем внедрения новейших технических средств и компьютерных технологий призвана обеспечить прозрачность выборов и ликвидировать злоупотребления в ходе избирательных кампаний. Создание системы дистанционного электронного голосования, внедрение автоматизированного подсчета голосов, установка веб-камер на участках с режимом онлайн-наблюдения должны в скором времени обеспечить честную конкуренцию политических сил внутри страны.

В своем Послании 12 ноября 2009 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил: «Мы продолжим и активизируем работу по «технологическому обеспечению» политической конкуренции... Внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний. Следует сделать избирательную систему на региональном уровне более прозрачной»<sup>1</sup>. Соответствующее поручение по разработке программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации было дано российскому правительству совместно с Центральной избирательной комиссией (ЦИК) Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации»<sup>2</sup>.

Специальная межведомственная рабочая группа по вопросу модернизации избирательной системы разработала «Программу ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В качестве основных целей программы выделялись формирование информационно-коммуникационной инфраструктуры, необходимой для обеспечения избирательных прав граждан на основе использования

1. Медведев Д.А. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. URL: <http://www.ros-nation.ru/index.php?D=689>.

2. См.: [http://tverik.cikrf.ru/actual/president/osn/4\\_program.html](http://tverik.cikrf.ru/actual/president/osn/4_program.html).

3. Там же.

современных информационных технологий, в том числе внедрения электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках, обеспечивающих повышение открытости избирательного процесса, прежде всего на региональном и муниципальном уровнях, а также расширение возможности контроля общественности за ходом избирательного процесса и подведением итогов голосования и исключение влияния человеческого фактора на ход и результаты голосования.

Для достижения поставленной цели предполагалось решить ряд задач:

- спроектировать защищенную информационно-коммуникационную инфраструктуру избирательной системы Российской Федерации;
- разработать и согласовать с соответствующими государственными органами, уполномоченными в области защиты и обеспечения безопасности информации, модели угроз и нарушителя безопасности информации Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы»;
- дооснастить участковые избирательные комиссии усовершенствованными техническими средствами подсчета голосов КОИБ (комплекс обработки избирательных бюллетеней), КЭГ (комплекс электронного голосования);
- создать системы дистанционного электронного голосования для реализации избирательных прав граждан, не имеющих возможности явиться на избирательный участок;
- внедрить защищенную систему оперативной передачи данных протоколов об итогах голосования с избирательных участков в вышестоящие комиссии (территориальная избирательная комиссия, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия);
- разработать систему контроля за доставкой протоколов об итогах голосования на основе использования Глобальной навигационной спутниковой системы (ГЛОНАСС);
- создать систему обеспечения прозрачности, контроля за соблюдением законности и предупреждения злоупотреблений в ходе голосования на основе веб-технологий и оснащения избирательных участков веб-камерами;
- продолжить развитие ГАС «Выборы», обеспечивающее эффективное использование новых инфокоммуникационных технологий в избирательном процессе.

В рамках реализации этой программы было предложено оснастить каждый избирательный участок автоматизированным рабочим местом участковой избирательной комиссии (АРМ УИК), совместимым с комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и устройствами сенсорного голосования (УСГ). Автоматизированное рабочее место участковой избирательной комиссии должно быть оборудовано средствами передачи данных протокола об итогах голосования в электронном виде, подписанных электронно-цифровой подписью, в вышестоящие избирательные комиссии. Участковая комиссия, используя АРМ УИК, может подготовить протокол об итогах голосования, осуществить проверку контрольных соотношений, печать протокола и передачу в вышестоящую комиссию, в том числе в ГАС «Выборы».

## Средства голосования нового типа

Предполагается, что на избирательных участках (около 100 тыс.) разместятся электронные средства голосования трех типов.

- Вместе с обычными урнами и обычным бумажным голосованием устанавливается автоматизированное рабочее место для подготовки и передачи протокола об итогах голосования по каналам связи с использованием электронной цифровой подписи и непосредственным выходом в Интернет. Сразу после завершения процесса подсчета голосов формируется электронный протокол, который направляется в сеть общего доступа и в вышестоящие избирательные комиссии; можно также обеспечить передачу в штабы всех партий, зарегистрированных в Российской Федерации.
- Бумажный бюллетень направляется в комплекс обработки избирательных бюллетеней, то есть оптический сканер, пригодный к использованию слабовидящими избирателями. Подразумевается автоматическая передача информации на АРМ, человек только добавляет данные с голосования вне участка. Протокол формируется автоматически и становится доступным в сети общего пользования.
- Комплексы устройства сенсорного голосования, исключая использование бумажных бюллетеней и предусматривающие два способа контроля за голосованием: можно либо зафиксировать на ленте выбор, но без индивидуального цифрового кода и даты, либо, наоборот, можно не фиксировать выбор, а поставить уникальное сочетание цифр каждого избирателя и дату голосования с точностью до секунды. Тогда фиксируется факт голосования, но не выбор. Участие человека здесь исключено совсем — даже при голосовании вне участка используется аналогичный комплекс.

Система, призванная обеспечить не только политическую конкуренцию, но и большую прозрачность выборов и, соответственно, большее доверие избирателей, выстраивается на принципе расширения использования технических средств обеспечения избирательного процесса.

В Российской Федерации разработка новых технологий для применения на выборах началась в середине 1990-х гг. с создания Государственной автоматизированной системы «Выборы». С 1996 г. ведется работа по внедрению комплексов обработки избирательных бюллетеней. Несколько позже начались эксперименты с электронным голосованием, а затем — по дистанционным выборам.

К настоящему времени ГАС «Выборы» — это телекоммуникационная автоматизированная система для осуществления информационных процессов в ходе подготовки и проведения выборов, действующая на территории Российской Федерации.

В качестве основных целей создания системы выделены:

- обеспечение основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации и информационная поддержка деятельности избирательных комиссий в интересах исполнения ими законодательства о выборах;

- автоматизация трудоемких информационных работ на всех этапах проведения избирательной кампании по всем видам выборов и референдумов;
- сокращение сроков подведения итогов голосования;
- снижение финансовых затрат на проведение избирательной кампании;
- организация государственной регистрации избирателей.

Правовой основой использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» являются Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «Об информации, информатизации и защите информации», «Об электронной цифровой подписи», иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Начало созданию ГАС «Выборы» положил Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”». В декабре 1999 г. были проведены государственные испытания, и актом, утвержденным заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, систему с июля 2000 г. ввели в эксплуатацию. В конце 2001 г. была разработана и утверждена Центральной избирательной комиссией Российской Федерации «Программа развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”» на 2001–2004 гг.». 10 января 2003 г. был принят Федеральный закон № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» (действует по настоящее время в ред. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 292-ФЗ). В декабре 2004 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации одобрила Концепцию дальнейшего развития ГАС «Выборы» в 2005–2008 гг.

В преамбуле вышеуказанного Закона записано, что «использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”» при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан Российской Федерации на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме»<sup>1</sup>.

Использование, эксплуатация и развитие ГАС «Выборы» осуществляются на основе принципов, указанных в ст. 4 Закона<sup>2</sup>:

- соблюдение конституционных прав граждан при автоматизированной обработке информации о них;
- обеспечение гласности деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума при использовании ГАС «Выборы»;
- оперативное информирование избирателей, участников референдума о ходе и результатах выборов и референдума;

1. Федеральный закон № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» // Российская газета. 2003. 15 января.

2. Там же.



- недопустимость вмешательства в информационные процессы в ГАС «Выборы» органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, других лиц и организаций, которые в соответствии с федеральными законами не могут вмешиваться в данные процессы;
- сочетание централизации и децентрализации в управлении процессами использования и эксплуатации ГАС «Выборы»;
- обязательное применение ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума, недопустимость использования для этих целей вместо ГАС «Выборы» других автоматизированных систем и информационных технологий;
- обеспечение безопасности информации в ГАС «Выборы» в сочетании с открытостью системы и доступностью информации, содержащейся в информационных ресурсах системы, в соответствии с федеральными законами;
- обеспечение достоверности информации, получаемой с использованием ГАС «Выборы»;
- применение лицензионных программных средств общего назначения, сертифицированных специализированных программно-технических средств и средств связи ГАС «Выборы»;
- недопустимость подключения ГАС «Выборы» к Интернету;
- недопустимость подключения ГАС «Выборы» при ее использовании в ходе проведения выборов и референдума к иным информационным системам и сетям связи, не применяемым в ГАС «Выборы».

Опыт эксплуатации системы дал положительные результаты, свидетельствующие о правильности сделанного выбора, о ее надежности и эффективности применения компьютерных технологий практически во всех избирательных процедурах. Это подтверждается и положительными оценками представителей оппозиции. Б.Б. Надеждин, председатель Московского областного регионального отделения политической партии «Правое дело», отметил: «Мы полностью поддерживаем усилия Центризбиркома в исполнении положения Послания Президента о том, чтобы технический прогресс у нас не завис на уровне территориальных комиссий, а дошел до избирательных участков. Это принципиально важно, в том числе для обеспечения доверия к результатам голосования. Все прекрасно знают, что все события в ГАС “Выборы”» видны, когда в регионах начинают мухлевать, как было в Московской области, где 6,99% мне нарисовали. Все это было видно в ГАС “Выборы”, как остановили ввод и так далее. Если это будет видно на участках, доверие к системе повысится»<sup>1</sup>.

Как заявил Председатель ЦИК Российской Федерации В.Е. Чуров, ожидаемыми результатами внедрения этой системы станут:

- «повышение прозрачности избирательного процесса — главное ниже звено избирательной системы открывается полностью. Расширение возможности реализации конституционного избирательного права гражданина Российской Федерации. Речь идет о том, что КОИБ становятся пригодными для голосования слабовидящих. Переносные УСГ имеют голосовую приставку для расширения этих возможностей»<sup>2</sup>;

1. Надеждин Б.Б. Стенограмма расширенного заседания Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства. Москва, 18 февраля 2010 года. URL: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2010/03/04/stenogr.jsp>.

2. Чуров В.Е. Стенограмма расширенного заседания Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства. Москва, 18 февраля 2010 г. URL: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2010/03/04/stenogr.jsp>.

- исключение влияния человеческого фактора на ход и результаты голосования. В этой системе исключаются такие претензии, как «мне не ту копию протокола выдали», «мне выдали черновик протокола». Здесь просто исчезают понятия «черновик протокола», «черновая копия протокола». Все эти понятия полностью исчезают, и, соответственно, исчезают споры по этому поводу<sup>1</sup>.

### Инновации на местах

Практика использования технических средств голосования постепенно расширяется:

- 12 октября 2008 г. в г. Новомосковске (Тульская область) ЦИК Российской Федерации был проведен эксперимент по опросу избирателей через Интернет;
- 1 марта 2009 г. в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 143/1059–5 «О проведении эксперимента по электронному опросу избирателей при проведении выборов 1 марта 2009 г.» во Владимирской, Волгоградской, Вологодской и Томской областях, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре прошел эксперимент по электронному опросу избирателей с применением Интернета. В Волгоградской (Урюпинский район, Петровское сельское поселение, хутор Петровский), Вологодской (г. Вологда) и Томской (с. Карагасок Карагасокского района) областях в качестве технического средства использовался диск электронного опроса, во Владимирской области (г. Радужный) — мобильные телефоны стандарта GSM и в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (г. Нижневартовск) — электронные социальные карты;
- 11 октября 2009 г. на выборах депутатов Совета депутатов Кингисеппского городского поселения (Ленинградская область) на семи избирательных участках проведен эксперимент по электронному опросу (с использованием мобильного телефона стандарта GSM);
- 14 марта 2010 г. в г. Рязани на избирательных участках № 1068, 1051 и 1057 проведены испытания модернизированных комплексов обработки избирательных бюллетеней и электронного голосования, использовались камеры видеонаблюдения для трансляции изображения. Впервые в ходе выборов на избирательных участках № 1068, 1051, 1057, 276, 385 и 724 в г. Рязани и Рязанской области применялась специализированная навигационная информационная система «Выборы-НС» с использованием элементов космической навигационной системы ГЛОНАСС;
- 10 октября 2010 г. в 21 субъекте Российской Федерации на 1162 избирательных участках использовались комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), в 18 регионах — веб-камеры, в 30 — навигационная система ГЛОНАСС.

1. Чуров В.Е.  
Там же.

Интернет предоставляет еще одну возможность существенно увеличить доверие избирателей к избирательному процессу — это возможность осуществления онлайн-трансляций с избирательных участков. Технически организовать такую трансляцию несложно: на участке устанавливается

веб-камера, которая на стадии голосования фокусируется на входе на участок, а во время подсчета голосов — на столе (если считаются бюллетени) или рабочем месте оператора (если используется электронное оборудование). Опыт установки веб-камер на избирательных участках есть и, по оценкам специалистов, только положительный. Как отметил В.Е. Чуров, «пока в тех субъектах Российской Федерации, а их уже почти дюжина, где видеокamеры устанавливаются, ни одной жалобы с участка, где установлена видеокamera, не поступило. Очень важный момент»<sup>1</sup>.

Идея установки веб-камер на избирательных участках была поддержана практически всеми российскими политическими партиями. О.В. Шейн, заместитель председателя фракции партии «Справедливая Россия» в Государственной Думе, отметил: «В нашем понимании при этом очень важная, может быть даже одна из первостепенных задач, — обеспечить избирательные участки веб-камерами, потому что будут сомнения. И подчас они, согласитесь, могут быть весьма обоснованными, — здесь имеется в виду включение человеческого фактора, в том числе и в работу техники. Именно наличие веб-камер с трансляцией в Интернете и возможностью этот процесс отслеживать любому гражданину снимет львиную долю сомнений в честности работы избирательных комиссий, которые у какой-то части общества могут возникать»<sup>2</sup>. Его поддержал и Б.А. Моисеев, представитель партии «Яблоко»: «Мне очень нравятся такие предложения, как установка веб-камер, которые позволяют учитывать избирателей, пришедших на голосование. Потому что это сразу же исключает возможность «вбросов» бюллетеней на этих избирательных участках»<sup>3</sup>. Эти заявления позволяют говорить о том, что установка веб-камер на избирательных участках как минимум будет способствовать улучшению психологического климата в отечественной политической системе.

Онлайн-трансляции могут организовываться не только на избирательных участках, но и в ходе работы избирательных комиссий. Это пожелание также было сформулировано В.Е. Чуровым: «Требуйте максимально широкой видеозаписи. Вы юристы, вы знаете, что в последнее время и судебные, и следственные органы все чаще и чаще признают правовое значение видеoinформации, ее доказательное значение. Поэтому, пожалуйста, в том числе собрания и совещания с кандидатами, с партиями постарайтесь видеодокументировать. Этот контроль — за вами, потому что для председателя вашей комиссии это — может быть, даже игрушка иногда, а для вас — это доказательная база будущих судебных и прочих разбирательств, в которых вам участвовать»<sup>4</sup>.

Все технические новинки требуют разъяснительной работы с избирателями и соответствующего правового сопровождения или внесения изменений в законодательство<sup>5</sup>. Но в целом «эти средства обеспечивают прозрачность и открытость и должны, по идее, уменьшать число жалоб, а не увеличивать их. Они должны быть удобны для избирателей»<sup>6</sup>.

1. Лекция Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Чурова В.Е. «Законодательные инициативы по улучшению качества народного представительства и созданию условий для свободной и справедливой конкуренции между партиями, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. Основные вопросы текущего периода и задачи по подготовке к единому дню голосования 14 марта 2010 г.». URL: [http://www.cikrf.ru/newsite/aboutcik/int/vist\\_churov\\_161209.jsp](http://www.cikrf.ru/newsite/aboutcik/int/vist_churov_161209.jsp).

2. Шейн О.В. Стенограмма расширенного заседания Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства. Москва, 18 февраля 2010 г. URL: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2010/03/04/stenogr.jsp>.

3. Моисеев Б.А. (партия «Яблоко»). Стенограмма расширенного заседания Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства. Москва, 18 февраля 2010 г. URL: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2010/03/04/stenogr.jsp>.

4. Лекция Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Чурова В.Е. URL: [http://www.cikrf.ru/newsite/aboutcik/int/vist\\_churov\\_161209.jsp](http://www.cikrf.ru/newsite/aboutcik/int/vist_churov_161209.jsp).

5. Использование электронных средств разрешается не более чем на 1 проценте избирательных участков.

6. Лекция Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Чурова В.Е. URL: [http://www.cikrf.ru/newsite/aboutcik/int/vist\\_churov\\_161209.jsp](http://www.cikrf.ru/newsite/aboutcik/int/vist_churov_161209.jsp).

В идеальном варианте создаваемая система «избирательный процесс онлайн» должна предоставлять любому российскому гражданину возможность наблюдать в режиме реального времени через Интернет не только избирательный процесс во время стадий голосования и подсчета голосов, но и заседания избирательных комиссий, где рассматриваются вопросы, связанные с проходящей конкретной избирательной кампанией (проверка подписных листов, регистрация кандидатов и т.п.). Чисто технические вопросы коммутации сигналов и запросов вполне решаемы, хотя и сложны — как вариант подобная система может быть запущена в тестовом режиме на уровне среднероссийского города. Но подобная система, если принять во внимание мировые тенденции развития, так или иначе будет создаваться, а доверие к избирательному процессу со стороны граждан — один из краеугольных камней легитимности власти и, соответственно, стабильности государства и общества.

# Дочернее общество, филиал, представительство, отделение: критерии выбора для иностранного инвестора

Анна Филина,  
компания GSL Law & Consulting

Каждый иностранный инвестор, входя на российский рынок, сталкивается с проблемой выбора той или иной формы организации хозяйственной деятельности. Это может быть независимая компания с иностранным участием или обособленное подразделение зарубежной фирмы — представительство или филиал, а также отделение без образования юридического лица, которое создается в том случае, если иностранный предприниматель намерен пока ограничиться изучением перспектив деятельности в России. Выбирая организационно-правовую форму, важно оценить плюсы и минусы каждой из них по основным критериям: сроки деятельности структуры, расходы на ее создание, особенности уставных документов, внесение уставного капитала и др. — и выбрать наиболее соответствующую поставленным целям.

Иностранные инвесторы, заинтересованные в развитии своей деятельности на российском рынке, могут выбирать следующие формы присутствия:

- участие в уставных капиталах хозяйственных обществ, в том числе создание дочерних и зависимых организаций;
- создание филиалов иностранных компаний и вложение средств в основные фонды созданных филиалов;
- открытие представительств;
- организация отделений иностранной компании.

Создавая российские юридические лица, иностранные инвесторы, выбирают преимущественно формы хозяйственного общества: общества с ограниченной ответственностью или акционерного общества, так как в соответствии с действующим гражданским законодательством их

участники не отвечают по обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью организации, только в пределах стоимости принадлежащих им долей или акций (ст. 87, 96 Гражданского кодекса (ГК) Российской Федерации).

Хозяйственные общества независимо от факта участия в них иностранного инвестора или размера его доли в настоящее время регистрируются в инспекциях Федеральной налоговой службы (ФНС) по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа создаваемого общества (ст. 51, п. 2 ст. 54 ГК Российской Федерации), указанно-го в уставе. Определив адрес места нахождения единоличного исполнительного органа общества (генерального директора, директора и т.п.), учредители регистрируют юридическое лицо в соответствующей инспекции ФНС. В столице все регистрационные действия осуществляет Межрайонная инспекция ФНС (МИ ФНС) № 46 по г. Москве.

При регистрации хозяйственных обществ с иностранным участием инвестор-нерезидент может столкнуться с не установленной законодательными актами практикой.

Если единственным учредителем общества выступает иностранное юридическое лицо, бланки для регистрации данной организации, являющиеся обязательными документами для регистрации в Российской Федерации и подлежащие нотариальному заверению (п. 1.2 ст. 9 Федерального закона от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»), подписывает непосредственный директор иностранной организации. Когда документы заверяются подписью доверенного лица, налоговая инспекция отказывает в регистрации на основании непредставления соответствующего бланка.

На практике эту проблему устраняют путем введения второго участника в создаваемое хозяйственное общество (возможно даже с долей уставного капитала 0,01%); им может стать любое физическое лицо, которое осуществит все необходимые регистрационные процедуры.

С 1 января 2006 г. документы на регистрацию принимаются только при личном присутствии заявителя, то есть лица, подписавшего регистрационные бланки. В соответствии с Федеральным законом от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» документы могут быть направлены по почте, но их отправят респонденту по адресу места нахождения создаваемого хозяйственного общества, что увеличит срок регистрации на период прохождения почтовой корреспонденции.

Помимо регистрации в инспекции ФНС акционерному обществу также необходимо зарегистрировать первый выпуск акций в Федеральной службе по финансовым рынкам. Документы на регистрацию первого выпуска акций должны быть поданы в течение одного месяца с момента создания нового юридического лица с иностранными инвестициями. При этом уплачивается государственная пошлина, составляющая в совокупности 20 тыс. руб. (ст. 333.33 Налогового кодекса (НК) Российской Федерации).

В соответствии со ст. 55 Гражданского кодекса Российской Федерации представительство — это обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту.

Филиалом считается обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства.

Представительство создается в случаях, когда иностранная компания впервые выходит на российский рынок или проводит маркетинговые исследования, а также для обеспечения доступности российских клиентов к головной организации, расположенной за рубежом. Филиал может в полной мере осуществлять коммерческую деятельность.

Филиалы и представительства иностранных юридических лиц подлежат аккредитации в соответствующих органах<sup>1</sup>. Для представительств основным аккредитующим органом выступает Государственная регистрационная палата (ГРП) при Министерстве юстиции. Она же ведет сводный государственный реестр аккредитованных на территории Российской Федерации представительств иностранных компаний. Также можно пройти аккредитацию в Торгово-промышленной палате, однако позже необходимо будет обратиться в ГРП для внесения в соответствующий реестр.

По общему правилу филиалы аккредитуются только в ГРП. Но есть исключения для отдельных организаций, зависящие от специфики их деятельности. Филиалы банков аккредитуются при Центральном банке Российской Федерации. О создании филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации необходимо уведомлять Министерство юстиции, которое ведет реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций (ст. 13.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Такого понятия, как «отделение юридического лица», Гражданский кодекс Российской Федерации не предусматривает. В Налоговом кодексе под отделением понимается широкий перечень структурных подразделений юридического лица: филиал, представительство, бюро, контора и пр.

Если иностранная организация не уверена, что выходит на российский рынок надолго, хочет только изучить возможность и перспективы работы, не готова нести расходы по аренде помещений и содержанию штата сотрудников, однако имеет желание получить некий правовой статус и уплачивать налоги, то она может встать на налоговый учет как организация-нерезидент, не создавая юридическое лицо, филиал или представительство. Если деятельность компании будет осуществляться более 30 дней в году, то она встает на налоговый учет в специализированной налоговой (в Москве — МИ ФНС № 47). При этом иностранной организации присваиваются идентификационный номер налогоплательщика (ИНН) и код причины постановки на учет (КПП), появляется обязанность сдавать налоговую отчетность.

Если же иностранная организация заинтересована только в открытии счета в российском банке<sup>2</sup>, планирует осуществлять деятельность в России менее 30 дней в году (непрерывно или по совокупности), то она встает на учет в налоговой по месту нахождения соответствующего банка (в Москве — МИ ФНС № 50). Данной организации также присваиваются ИНН и КПП, но при этом организация не должна подавать налоговую отчетность.

1. Трапезников В.А. Аккредитация представительств и филиалов иностранных инвесторов по законодательству Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Законодательство и экономика. 2009. № 5.

2. Гаврилова С. Открытие банковского счета иностранному юридическому лицу // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2011. № 1. С. 3.

## Сроки деятельности структур, их основные расходы

При выборе формы присутствия иностранного инвестора немаловажными факторами могут оказаться срок деятельности при различных формах присутствия и расходы, возникающие при создании хозяйственного общества, филиала, представительства или отделения иностранной компании (см. *таблицу 1*).

Хозяйственные общества создаются без ограничения срока, если иное не установлено их уставом (п. 3 ст. 2 Федерального закона от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», п. 5 ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»).

Филиалы аккредитуются на срок от одного года до пяти лет, представительства — от одного года до трех лет. По истечении срока компания-нерезидент имеет право продлить срок аккредитации.

При создании отделения иностранное юридическое лицо становится на учет в налоговом органе без ограничения срока деятельности.

**Таблица 1.** Государственная пошлина

Форма присутствия иностранного инвестора	Размер пошлины
Общество с ограниченной ответственностью	Государственная пошлина — 4 тыс. руб.
Акционерное общество	Государственная пошлина — 4 тыс. руб.
Филиал	Пошлина зависит от срока аккредитации Аккредитация сроком: на 1 год — 500 долл. + 120 тыс. руб. на 2 года — 1000 долл. + 120 тыс. руб. на 3 года — 1500 долл. + 120 тыс. руб. на 5 лет — 2500 долл. + 120 тыс. руб. Пошлина за продление: на 1 год — 1000 долл. на 2 года — 1500 долл. на 3 года — 2000 долл. на 5 лет — 2500 долл.
Представительство	Пошлина зависит от срока аккредитации Аккредитация сроком: на 1 год — 1000 долл. на 2 года — 2000 долл. на 3 года — 2500 долл. Пошлина за продление: на 1 год — 1000 долл. на 2 года — 1500 долл. на 3 года — 2000 долл.
Отделение	Государственных пошлин нет

## Основные учредительные документы

Основной учредительный документ общества с ограниченной ответственностью (ООО) и акционерного общества (АО) — устав. Устав ООО должен содержать полное и сокращенное наименования общества; сведения о месте нахождения общества, составе и компетенции управляющих органов, вопросах, составляющих исключительную компетенцию общего собрания участников, о порядке принятия органами решений; данные о размере уставного капитала, права и обязанности участников; информацию о порядке и последствиях выхода участника из общества,



если право на выход предусмотрено уставом; сведения о порядке перехода доли или части доли в уставном капитале другому лицу и иные сведения (ст. 12 Федерального закона от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

В уставе акционерного общества должны быть указаны полное и сокращенное фирменное наименование общества, место нахождения общества, его тип (открытое или закрытое), количество, номинальная стоимость, категории акций и тип привилегированных акций, размещаемых обществом; права акционеров, размер уставного капитала, структура и компетенция органов управления, порядок подготовки и проведения общего собрания акционеров, сведения о филиалах и представительствах и иные положения. Состав акционеров не указывается. При отчуждении акций достаточно будет записи о состоявшемся переходе права собственности на акции в реестре акционеров, внесения изменений в устав акционерного общества не потребуется. Исключение: если акционерное общество состоит из одного акционера либо в результате каких-либо уступок акций в обществе остался один акционер, данные о нем должны, во-первых, быть опубликованы для всеобщего сведения, а во-вторых, содержаться в уставе, что потребует регистрации его новой редакции.

При организации ООО учредители заключают между собой договор об учреждении, при организации АО — договор о создании, которые не являются учредительными документами. Первый определяет порядок осуществления учредителями совместной деятельности по учреждению общества, сумму уставного капитала, размер и номинальную стоимость доли каждого из учредителей общества, а также размер, порядок и сроки оплаты таких долей в уставном капитале общества.

Учредители акционерного общества, заключающие между собой договор о создании, определяют порядок осуществления ими совместной деятельности по созданию общества, размер уставного капитала общества, категории выпускаемых акций и порядок их размещения.

При смене участников/акционеров договор об учреждении/создании не перезаключается. Сведения о смене участников вносятся в список участников, который общество должно вести с 1 июля 2009 г. Изменения состава акционеров отражаются в реестре акционеров.

Основным документом как филиала, так и представительства является Положение о филиале (представительстве), где прописываются основные вопросы деятельности данного структурного подразделения. Основным документом филиала и представительства также является доверенность на директора филиала либо главу представительства.

Основной документ отделения иностранной компании — это решение о его создании, принятое головной организацией.

### **Уставный капитал и иные финансовые вложения**

Помимо расходов на создание соответствующей формы присутствия иностранный инвестор также должен учитывать расходы на оплату уставного капитала или иные финансовые вложения в создаваемые им структурные подразделения компании (см. *таблицу 2*).

Российским законодательством предусмотрены определенные ограничения участия иностранного инвестора в уставных капиталах

российских организаций. Подобные изъятия ограничительного характера для иностранных инвесторов могут быть установлены только федеральными законами и только в мере, необходимой для защиты основ конституционного строя.

**Таблица 2.** Уставный капитал

Форма присутствия иностранного инвестора	Уставный капитал или иные финансовые вложения
Общество с ограниченной ответственностью	Размер уставного капитала общества должен быть не менее 10 тыс. руб. На момент государственной регистрации общества его уставный капитал должен быть оплачен учредителями не менее чем наполовину; оставшаяся часть — в течение 1 года с момента государственной регистрации общества
Акционерное общество	Минимальный размер уставного капитала должен составлять не менее 1 тыс. МРОТ (100 тыс. руб.) для ОАО и 100 МРОТ (10 тыс. руб.) для ЗАО. Не менее 50% акций общества, распределенных при его учреждении, должно быть оплачено в течение 3 месяцев с момента государственной регистрации, а оставшаяся часть — в течение 1 года с момента государственной регистрации общества, если меньший срок не предусмотрен договором о создании общества
Филиал, представительство	Нет. Федеральный закон от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» предусматривает вложение иностранным инвестором капитала в основные фонды филиала
Отделение	Нет

В соответствии с п. 2 ст. 61 Воздушного кодекса разрешено создавать авиационные предприятия с участием иностранного инвестора, размер участия которого не превышает 49%.

Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 6) также предусматривает определенные ограничения для иностранных инвесторов. Но они возникают на этапе лицензирования. Организация, в уставном капитале которой доля иностранного инвестора превышает 49%, имеет право получить лицензию только в том случае, если не исчерпана квота участия иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций. Данная квота устанавливается ежегодно и зависит от суммарного капитала иностранных инвесторов в уставных капиталах страховых организаций по отношению к совокупному уставному капиталу страховых организаций.

В соответствии со ст. 19.1 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» организация, в которой доля иностранного инвестора превышает 50%, не может выступать учредителем теле- и видеопрограмм, а также учреждать лица, которые будут осуществлять телевидение на территории более чем половины субъектов Российской Федерации.

Ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает, что юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранных инвесторов

превышает 50%, могут владеть землями сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Ст. 4 Федерального закона 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» предусматривает условия совершения сделок, влекущих за собой установление контроля иностранного инвестора или группы лиц над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение<sup>1</sup>. Признаки нахождения хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, под контролем изложены в ст. 5, а в ст. 6 перечислены виды деятельности, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Уставный капитал может быть оплачен деньгами, ценными бумагами (как внутренними, так и внешними), другими вещами, то есть любым движимым и недвижимым имуществом, не изъятым из оборота и не ограниченным в обороте компании (см. таблицу 3).

Имущественные или иные права, имеющие денежную оценку, также могут быть вкладом в уставный капитал. Действующим российским законодательством не допускается внесение права постоянного, бессрочного пользования земельными участками в уставные капиталы коммерческих организаций.

**Таблица 3.** Правовые и процедурные особенности оплаты уставного капитала ООО нерезидентами Российской Федерации<sup>2</sup>

Особенности и условия уплаты уставного капитала	Вид вложения в уставный капитал
Вкладом в уставный капитал могут быть	— деньги; — ценные бумаги; — другие вещи или имущественные права; — имущественные права, имеющие денежную оценку
Оплата деньгами	Нерезидент — физическое лицо: — в наличном порядке путем внесения средств непосредственно на накопительный счет регистрируемого ООО; — в безналичном порядке. Нерезидент — юридическое лицо: — в безналичном порядке
Оплата иным имуществом	— Денежная оценка неденежных вкладов в уставный капитал общества, вносимых участниками общества, утверждается решением общего собрания, принятым единогласно. — Если номинальная стоимость доли участника общества в уставном капитале общества, оплачиваемой неденежным вкладом, составляет более 20 тыс. руб., обязательно привлечение независимого оценщика. — Номинальная стоимость доли участника общества, оплачиваемой неденежным вкладом, не может превышать сумму оценки указанного вклада, определенную независимым оценщиком. — При ввозе имущества на территорию России — НДС (за некоторыми исключениями), иногда возможны ввозные таможенные пошлины

1. Бабкин С.А., Хохлов Е.С. Ограничение иностранных инвестиций в стратегические отрасли: продолжение дискуссии // Вестник гражданского права. 2010. № 5. С. 148–170.

2. Резниченко А. Вклады в УК: подводные камни // Налоговый учет для бухгалтера. 2009. № 11. С. 38–49.

Иностранная компания может перечислить деньги в оплату своей доли в уставном капитале только в безналичном порядке. Данное перечисление осуществляется на накопительный (временный расчетный) счет, открываемый учреждаемому обществу, в рублях. Если у инвестора нет

возможности сделать рублевый перевод, ему придется открыть валютный счет в российском банке. Счета в рублях и валюте юридическим лицам на территории России открываются только при условии представления свидетельства о постановке на учет в налоговом органе. При предъявлении данного свидетельства в банке иностранной организации открывается счет, на который переводится валюта. Там же открывается рублевый счет, на который конвертируются денежные средства. С этого рублевого счета деньги переводятся на накопительный счет создаваемого общества.

Если иностранный инвестор оплачивает уставный капитал каким-либо имуществом, он должен ввезти это имущество на территорию Российской Федерации. При ввозе в соответствии со ст. 160 Налогового кодекса возникает ввозной НДС<sup>1</sup>. От него освобождается технологическое оборудование, комплектующие и запасные части к нему, аналоги которого не производятся в России и которое ввозится в качестве вклада в уставный капитал. Перечень данного имущества утвержден приказом Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 07 февраля 2001 г. № 131 «Об утверждении Инструкции о порядке применения таможенными органами Российской Федерации налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации».

Также при ввозе имущества в Россию возникает необходимость оплаты таможенной пошлины. Полное освобождение от ввозных пошлин возможно, если:

- данный товар не является подакцизным;
- относится к основным производственным фондам (Постановление Правительства Российской Федерации от 01 января 2002 г. № 1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы»);
- ввозится в сроки, установленные учредительными документами для формирования уставного капитала (Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 1996 г. № 883 «О льготах по уплате ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых иностранными инвесторами в качестве вклада в уставный (складочный) капитал предприятий с иностранными инвестициями»).

Оплата уставного капитала АО во многом совпадает с процедурой оплаты уставного капитала общества с ограниченной ответственностью, но есть и отличия.

Оплата уставного капитала акционерного общества происходит путем покупки акций, которые являются внутренними ценными бумагами. Законодательство допускает (см. таблицу 2) оплату акций, приобретаемых при учреждении акционерного общества после его государственной регистрации. При создании данной структуры можно избежать этапа постановки иностранной организации — учредителя на налоговый учет в целях перевода денег в оплату уставного капитала. Денежные средства возможно перевести на валютный счет уже созданного акционерного общества.

1. Снегирев А.Г. Ввоз имущества в качестве вклада в уставный капитал: льготы по уплате таможенных платежей // Пищевая промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 6. С. 65–78.

При оплате уставного капитала акционерного общества иным имуществом обязательно привлечение независимого оценщика. Участники создаваемого общества утверждают его денежную оценку. По соглашению между участниками она может быть меньше, чем оценка, установленная оценщиком, но не может быть выше.

### Контроль над инвестициями и руководство акционерным обществом

Возможность отчуждения акций (долей) существует только для акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью<sup>1</sup>. Отчуждение долей в обществе с ограниченной ответственностью возможно только после полной оплаты уставного капитала. Акции могут отчуждаться после полной оплаты и регистрации отчета по итогам выпуска.

1. Ершов В.А. Оборот долей в уставном капитале ООО. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2010.

**Таблица 4.** Порядок принятия решений высшим органом управления. Совет директоров. Ревизионная комиссия

Формы организации бизнеса	Порядок принятия решений высшим органом управления	Совет директоров	Ревизионная комиссия
Общество с ограниченной ответственностью	Все решения принимаются определенным большинством от общего числа голосов участников общества: — единогласно, — квалифицированным большинством не менее двух третей голосов от общего числа голосов участников, — простым большинством	Возможен	Обязательно в обществах, имеющих более 15 участников
Акционерное общество	Кворум при наличии акционеров — владельцев более 50% голосующих акций общества: — единогласно — преобразование ЗАО в некоммерческое партнерство, — квалифицированное большинство в три четверти голосов акционеров, принимавших участие в общем собрании, — простое большинство	Возможен С числом акционеров 50 и более обязателен	Обязательно
Филиал, представительство	В соответствии с учредительными документами головной организации	Невозможен	Контроль осуществляют ревизионные органы головной организации
Отделение	В соответствии с учредительными документами головной организации	Невозможен	Нет

При создании какой-либо организации или структурного подразделения крайне важен контроль над своими инвестициями. Текущее руководство в обществе с ограниченной ответственностью осуществляется единоличным исполнительным органом. Законодательство не устанавливает каких-либо ограничений по наименованию исполнительного органа. Также наряду с единоличным допускается создание коллегиального исполнительного органа. Компетенция каждого должна быть разграничена. Минимальный предел компетенции единоличного

исполнительного органа хозяйственного общества установлен соответствующими законами. Высшим органом управления ООО является общее собрание участников, компетенция которого уставлена в Федеральном законе от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Текущее руководство в акционерном обществе осуществляется единоличным исполнительным органом (директором, генеральным директором). Также допустимо создание коллегиального исполнительного органа (правления, дирекция). Высшим органом управления акционерного общества является общее собрание акционеров. Высшим органом управления в филиале, представительстве и отделении является сама головная организация и ее органы управления. Они принимают все основные решения. Директор филиала либо глава представительства действует по доверенности. Круг полномочий, который осуществляет глава представительства либо директор филиала, нигде законодательно не установлен. Поэтому вопрос широты их полномочий головная организация решает самостоятельно и отражает в доверенности (см. *таблицу 4*).

Возможность выхода участников предусмотрена только для ООО, если это отражено в уставе. Выход единственного участника общества из ООО не допускается. Участнику, желающему выйти из состава участников ООО, достаточно подать заявление о выходе, и у ООО возникнет обязанность выплатить действительную стоимость его доли. В акционерном обществе, филиале, представительстве такой выход законодательством не предусмотрен.

Ответственность иностранного инвестора зависит от формы его присутствия. Иностранная компания несет непосредственную имущественную ответственность по всем обязательствам своего филиала, представительства или отделения. Участники, акционеры хозяйственных обществ не отвечают по обязательствам обществ своим имуществом. В отличие от филиала и представительства они несут риск убытков только в пределах оплаченных акций или долей. Возможно возложение на них субсидиарной ответственности, но лишь в случаях, установленных законом.

## Список литературы

1. Бабкин С.А., Хохлов Е.С. Ограничение иностранных инвестиций в стратегические отрасли: продолжение дискуссии // Вестник гражданского права. 2010. № 5.
2. Гаврилова С. Открытие банковского счета иностранному юридическому лицу // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2011. № 1.
3. Ершов В.А. Оборот долей в уставном капитале ООО. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2010.
4. Резниченко А. Вклады в УК: подводные камни // Налоговый учет для бухгалтера. 2009. № 11.
5. Снегирев А.Г. Ввоз имущества в качестве вклада в уставный капитал: льготы по уплате таможенных платежей // Пищевая промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 6.
6. Трапезников В.А. Аккредитация представительств и филиалов иностранных инвесторов по законодательству Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Законодательство и экономика. 2009. № 5.

# Аннотации/Abstracts

**Алексей Кузнецов**

---

*Эволюция российских ТНК: от региональных компаний к глобальным*

**Аннотация:** Среди транснациональных корпораций при общем росте численности преобладают те, которые ограничивают зарубежную экспансию своим макрорегионом, что объясняется низкими транспортными издержками, высоким уровнем информированности о потенциальных партнерах, а также отсутствием культурных и языковых барьеров. В статье указывается на резкое усиление экспансии отечественных транснациональных корпораций в мире. Анализируется география их продвижения на основе статистики Центрального банка Российской Федерации и результатов исследования Института мировой экономики и международных отношений РАН по составлению в 2011 г. рейтинга ведущих российских корпораций. Выявляется преобладание глобальных и бирегиональных компаний среди ведущих отечественных ТНК. Подчеркивается, что имеющиеся у них значительные активы в Европе делают возможной скорую модернизацию отечественной экономики.

**Ключевые слова:** прямые иностранные инвестиции, российские транснациональные корпорации, двусторонние инвестиционные соглашения, интернационализация бизнеса, конкурентоспособность экономики, листинг, мировой кризис, зарубежная экспансия, бирегиональность, трансферт технологий.

**Инсур Фархутдинов**

---

*Принудительные формы изъятия иностранных инвестиций: теория и практика*

**Аннотация:** Среди форм изъятия собственности иностранных инвесторов наибольшую опасность представляют косвенные формы национализации или экспроприации (особенно

*Evolution of Russian Multinational Companies: from Regional to Global Ones*

**by Aleksey Kuznetsov**

---

**Abstract:** Multinational companies, expanding within their macroregion, are prevailing due to low transport costs, high level of awareness of potential partners as well as lack of cultural and language barriers. The article emphasizes the dramatic expansion of national multinationals worldwide. The geography of their promotion is analyzed relying on the statistics of the Central Bank of the Russian Federation as well as on the research results of the Institute of World Economy and International Relations RAN, which made up a top list of leading Russian corporations in 2011. It is argued that global and biregional companies prevail among the leading national multinationals. The article underlines the fact that sufficient assets they have in Europe contribute to prompt modernization of national economy.

**Keywords:** foreign direct investment, Russian multinational corporations, bilateral investment agreements, business internationalization, economic competitiveness, listing, global slump, foreign expansion, biregionality, transfer of technologies.

*Compulsory Forms of Foreign Disinvestment: Theory and Practice*

**by Insur Farkhutdinov**

---

**Abstract:** Indirect forms of nationalization and expropriation (especially creeping expropriation when an investor is deprived of his property due to a number of hostile actions) represent the



«ползучая» экспроприация, при которой инвестора лишают его имущества с помощью серии враждебных действий). Подобное действие не запрещается международным правом, если оно предпринимается страной-реципиентом в общественных (публичных) целях, в установленном законом порядке, недискриминационным образом и с предоставлением компенсации. В статье анализируются критерии, позволяющие определить неправомерное изъятие собственности: степень вмешательства в право собственности; характер правоприменительных мер, то есть цель и обстоятельства правительственной меры; неудовлетворение разумных ожиданий иностранного инвестора и т.д. Приводятся примеры ситуаций, в которых согласно решению арбитражного суда меры государственного регулирования попадают в категорию косвенной экспроприации.

**Ключевые слова:** международное право, иностранные инвестиции, государственный суверенитет, национализация, экспроприация, адекватная компенсация, арбитражный суд, косвенное отчуждение, недискриминационные действия, государственное регулирование, принудительное изъятие собственности, степень вмешательства в право собственности.

### **Ирина Сидорова, Михаил Шаповалов**

*Иностранные инвестиции в России и Франции: становление законодательства*

**Аннотация:** Правовые институты Франции во многом схожи с российскими аналогами, хотя французское законодательство в области инвестирования формировалось преимущественно в послевоенное время, становясь все более либеральным, а российский опыт законодательства исчерпывается двумя десятилетиями. В статье рассматриваются этапы становления нормативной базы обеих стран, указываются акты, регулирующие деятельность зарубежных инвесторов. Приводятся действующие во Франции правовые режимы, обеспечивающие эффективное соотношение внутригосударственных интересов и открытой внешней инвестиционной политики. Указывается, что за совершение правонарушений в области инвестиций (в том числе связанных с обязанностью декларировать или заявлять капиталовложения) предусмотрены градуированные меры наказания вплоть до уголовной ответственности. Обращается внимание, что на современном этапе французское законодательство четко структурировано в рамках единого кодифицированного источника — Валютно-финансового кодекса Франции, что обеспечивает эффективное регулирование инвестиционных отношений, тогда как в России не существует единой правовой основы для контроля над зарубежными капиталовложениями.

**Ключевые слова:** Франция, Россия, Федеральный закон от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», иностранные инвестиции, либерализация законодательства, декларирование операций, резидент, нерезидент, финансовый контроль, фискальная функция, Евросоюз.

biggest danger as compared to other forms of seizure of foreign investors' property. In case similar action is done by the receiving country for public purposes in an established order in non-discriminatory way providing compensation, it is consistent with the international law. The article analyzes the criteria enabling to define illegal seizure of property including the degree of interference into property law, nature of law enforcement actions, i.e. the goal and circumstances of a law enforcement action, unsatisfied reasonable expectations of foreign investors and etc. Examples when state regulation measures fall under the category of indirect expropriation under the arbitration award.

**Keywords:** international law, foreign investment, state sovereignty, nationalization, expropriation, appropriate compensation, arbitration court, indirect disposal, non-discriminatory actions, state regulation, compulsory property disposal, degree of interference in property law.

*Foreign Investment in Russia and France: Implementation of Legislation*

**by Irina Sidorova and Mikhail Shapovalov**

**Abstract:** Law institutions in France are largely similar to those in the Russian Federation. However, French investment legislation was formed primarily during the postwar years, becoming more and more liberalized, while the Russian lawmaking has no more than two decades of experience. The article covers stages of introducing regulatory system of both countries. Laws regulating foreign investors' activity as well as legal regimes applicable in France, striking effective balance between domestic interests and opened external investment policy, are given. It is argued that committing investment offences including those related to the liability to declare investment provides for imposing gradable sanctions up to criminal responsibility. The article calls attention to the fact that the current French legislation is clearly structured within the framework of the codified source i.e. Monetary and Financial Code of France, which ensures effective regulation of investment relations, while there is a lack in integrated legal base to control foreign investment in Russia.

**Keywords:** France, Russia, Federal Law no. 160-FZ of 9 July, 1999 on foreign investment in the Russian Federation, foreign investment, liberalization of legislation, transaction declaring, resident, alien, financial control, fiscal function, the European Union.

**Анастасия Киреева**

*Государственное стимулирование иностранных инвестиций: бюджетно-правовые аспекты*

**Аннотация:** Несмотря на активную реализацию идеи инвестиционной деятельности, осуществляемой частными лицами в рамках модернизации российской экономики, нормы отечественного права, ее регламентирующие, фактически не действуют в силу своего декларативного характера. Должный контроль над осуществлением законодательной практики, формами и способами ее государственного регулирования, положением как отечественных, так и иностранных инвесторов не осуществляется в силу отсутствия ясной трактовки самого понятия «инвестиции», которая бы позволила разграничить инвестиционные и текущие расходы. В статье указывается, что остается неопределенным предмет правового регулирования, а следовательно, его цели, задачи и методы. Подчеркивается, что система поддержки инвестиционной активности на российском рынке нуждается в кардинальном пересмотре с целью устранения и как минимум смягчения существующих процедурных ограничений бюджетного характера.

**Ключевые слова:** Бюджетный кодекс, Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Федеральный закон от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», госзаказ, конкурс, тендер, субсидии, финансирование.

**Вадим Силкин**

*Международное страхование прямых иностранных инвестиций от политических рисков*

**Аннотация:** Сеульская конвенция 1988 г. признает четыре случая страховых рисков: введение ограничений на перевод валюты, экспроприация, нарушение договора, война и гражданские беспорядки, причем с целью защиты иностранных инвесторов каждое из этих определений Многосторонним агентством по гарантиям инвестиций рассматривается достаточно широко. Под экспроприацией понимается не только изъятие государством частной собственности, но и случаи, когда правительство, прямо не лишая инвестора прав

*State Stimulation of Foreign Investment: Budgetary and Legal Aspects*

**by Anastasiya Kireeva**

**Abstract:** Despite the dynamic implementation of the idea of private investment activity to modernize Russian economy, relevant national law regulations have no real effect due to their declaratory nature. Proper control for implementing legislation, forms and methods of its state regulation, positions of both national and foreign investors due to lack of clear interpretation of the term “investment”, which will make it possible to separate investment and current costs. The article points out the fact that the subject of legal regulation as well as its missions, tasks and methods are still indefinite. It is underlined that system of support for investment activity at the Russian market lacks drastic revision to remove or minimize current budget procedural restrictions.

**Keywords:** Budget Code, Federal Law no. 39-FZ of 25 February, 1999 on investment activity carried out in the Russian Federation in the form of capital investment, Federal Law no. 160-FZ of 09 July, 1999 on foreign investment in the Russian Federation, Federal Law no. 174-FZ of 03 November, 2006 on autonomous institutions, Federal Law no. 83-FZ of 08 May, 2010 on amending certain legislative acts of the Russian Federation due to improving legal regulation of state (municipal) institutions, public contract, tender, subsidies, funding.

*International Insurance of Foreign Direct Investment against Political Risks*

**by Vadim Silkin**

**Abstract:** The Seoul Convention of 1988 recognizes four kinds of an insured accident such as imposing restrictions on currency conversion, expropriation, breach of the contract, wars and civil disturbance. To protect foreign investors' interests, the Multilateral Investment Guarantee Agency takes a broadside approach to each of the above definitions. The expropriation implies not only nationalization of private property but includes cases when the government encourages investors to refuse from their rights for assets without disentitling them directly.

на его активы, фактически побуждает от них отказаться. Войной считают любые боевые действия, вне зависимости от того, объявлена она или нет, к гражданским беспорядкам относят бунты и волнения, направленные против непопулярной политики государства происхождения инвестора, в то время как государственные страховщики признают только акты насилия против местных властей. Рассматриваются случаи расширения сферы страхования, указываются сроки действия соответствующих договоров. Приводятся случаи ответственности инвесторов. Обращается внимание на основной критерий определения суммы страхового возмещения — систему пропорциональной ответственности.

**Ключевые слова:** политические риски, принцип суброгации, прямые иностранные инвестиции, международное страхование, Сеульская конвенция 1988 г., Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ), страхование инвестиций, экспроприация, национализация, валютные ограничения, страховой случай.

### **Александр Алабичев**

*Инвестиционная привлекательность Тамбовской области: принципы частно-государственного партнерства*

**Аннотация:** Благодаря преобладанию черноземных почв в Тамбовской области сельское хозяйство является приоритетным сектором экономики, и местные власти, поставив задачу проведения структурной перестройки последней, в первую очередь намерены модернизировать агропромышленный комплекс. В статье подчеркивается, что регион удерживает устойчиво высокие и постоянно опережающие среднероссийские темпы роста по динамике валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал и промышленного производства. Указывается, что его будущее развитие связано с повышением эффективности экономики, привлечением крупных внешних инвесторов, наращиванием производственного, инфраструктурного и инновационного потенциала. Упоминается, что успешная реализация крупных инвестиционных и инновационных проектов с максимальным мультипликативным эффектом связана с господдержкой: законодательство области предусматривает поддержку инвестиционной деятельности в форме предоставления налоговых льгот.

**Ключевые слова:** Тамбовская область, агропромышленный комплекс, продовольственная безопасность, «Зеленая долина», инвестиционный климат, программа социально-экономического развития, инновации, современные технологии, модернизация, государственная поддержка, налоговые льготы, диверсификация экономики, валовой региональный продукт.

A war is regarded as any military engagement regardless if it is declared or not. Civil riots include rebellions and commotions aimed against the unpopular policy of investors' government, while state insurers admit only acts of violence against local authorities. Cases of expanding insurance areas as well as terms of relevant agreements are considered. Moreover, cases of investors' responsibility are given. The article also calls attention to the main criterion for assessing the amount of insurance compensation, i.e. a proportional liability system.

**Keywords:** political risks, principle of subrogation, foreign direct investment, international insurance, Seoul Convention of 1988, Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), investment insurance, expropriation, nationalization, currency restrictions, insured accident.

*Investment Attractiveness of Tambov Region: Principles of Private and Public Partnership*

### **by Alexander Alabichev**

**Abstract:** Due to chernozem soil, prevailing in the Tambov region, agriculture is the prioritized economic sector. Having set the task of restructuring, local authorities first of all intended on modernizing agricultural sector. The region maintains high and outstripping average Russian growth rates of gross regional product and industrial production. It is argued that its further development is related to increasing economic efficiency, attracting external investors, augmenting production, infrastructure and innovation potential. Successful implementation of large investment and innovation projects with maximum multiplier effect is related to public support. The regional legislation provides for support for investment activity in terms of tax benefits in so far as it relates to additional tax liabilities.

**Keywords:** Tambov region, agricultural sector, food safety, Green Valley, investment climate, program of social and economic development, innovations, state-of-the-art technologies, modernization, public support, tax benefits, economic diversification, gross regional product.

**Маргарита Исупова**

*Частное предпринимательство в Италии: упрощение процедуры регистрации*

**Аннотация:** Италия является одной из немногих европейских стран, где не нужно ежегодно подтверждать доходность собственного дела. Однако расцвету предпринимательства здесь долгое время препятствовали законодательные нормы, чрезмерно бюрократизировавшие процедуру регистрации бизнеса. 30 июля 2010 г. в республике принят Закон 122/2010 «Срочные меры по финансовой стабилизации и экономической конкуренции», который упрощает процедуру учреждения хозяйствующего субъекта, но не регламентирует многие детали. В Законе существенно облегчается порядок открытия собственного дела предпринимателем, который может приступить к работе сразу после подачи в Торговую палату анкеты-заявления (С.Ч.И.А) и устранять недочеты, если это потребует, в процессе деятельности. Вместе с тем повысилась ответственность за предоставление недостоверных сведений, которое сейчас приравнивается к обману или мошенничеству и карается тюремным заключением сроком от 1 до 3 лет.

**Ключевые слова:** Италия, регистрация бизнеса, Торговая палата, финансовая стабилизация, бюрократизация, недостоверные сведения, предприниматель, собственное дело, анкета-заявление, коммерческое посредничество, фальсификация документов, угроза безопасности, национальный интерес, строительный сектор, неумышленные ошибки.

**Сергей Егоров**

*Технологическое обеспечение избирательного процесса: актуальные аспекты*

**Аннотация:** Необходимым условием повышения доверия граждан к избирательному процессу является обеспечение прозрачности выборов, которое невозможно без внедрения новейших технических средств и компьютерных технологий. Принятие Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» положило начало созданию комплекса, который в перспективе позволит в режиме онлайн наблюдать не только за подсчетом голосов, но и за всеми стадиями избирательного процесса. В статье анализируются задачи, связанные с развитием Государственной автоматизированной системы «Выборы». Подчеркивается, что опыт ее эксплуатации дал положительные результаты, свидетельствующие о надежности и эффективности применения инноваций практически во всех избирательных процедурах.

*Private Entrepreneurship in Italy: simplifying the procedure for registration*

**by Margarita Isupova**

**Abstract:** Italy is one of few European countries where annual confirmation of business's profitability is not essential. However legislative regulations, bureaucratized the procedure for registering business, have prevented from prospering entrepreneurship there for a long time. Law no. 122/ 2010 on prompt measures for financial stability and economic competition, which simplifies the procedure for establishing business entity without regulating the details, was issued in the Republic on 30 July, 2010. The law simplifies the procedure for establishing business by the entrepreneur who can proceed to work after submitting the application form in the Chamber of Commerce and correct mistakes during the work if it is necessary. Meanwhile, the responsibility for providing false information, which is equal to fraud, is increased. The penalty for the crime ranges from 1 to 3 years of imprisonment.

**Keywords:** Italy, business registration, Chamber of Commerce, financial stability, bureaucratization, false information, businessman, own business, application form, commercial intermediation, forgery, security threat, national interest, construction sector, inadvertent sector.

*Technological Aspects of Election Process: Relevant Issues*

**by Sergey Egorov**

**Abstract:** Election transparency which is hard to be provided without state-of-the-art equipment and computer technologies is an essential factor for building of trust in the election process. Adopting Federal Law no. 20-FZ of 10 January, 2003 on state automated system of the Russian Federation “Vybyory” launched the facility which will ultimately enable to watch the poll as well as all stages of the election process online. The article analyzes challenges related to the development of the state automated system of the Russian Federation “Vybyory”. It is emphasized that its exploitation takes a favorable effect indicative of the reliance and effectiveness of introducing innovations almost in all election procedures.

**Ключевые слова:** Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», избирательный процесс, политическая конкуренция, доверие, прозрачность голосования, легитимность власти, Интернет, электронные социальные карты, ГЛОНАСС.

### Анна Филина

*Дочернее общество, филиал, представительство, отделение: критерии выбора для иностранного инвестора*

**Аннотация:** Существуют различные формы присутствия зарубежного капитала в России, среди которых основными являются создание на территории страны филиалов или представительств иностранных юридических лиц, учреждение нового юридического лица с частичным или полным иностранным участием. В статье рассматривается порядок создания подобных компаний, перечисляются необходимые учредительные документы, описываются формы внесения уставного капитала. Указывается, что для иностранного инвестора выбор организационно-правовой формы предприятия ограничен Гражданским кодексом Российской Федерации. Подчеркивается, что созданное на территории Российской Федерации юридическое лицо функционирует в рамках действующих нормативных актов, которыми определены сроки сдачи бухгалтерской и налоговой отчетности, правила совершения сделок и иные механизмы проведения и оформления хозяйственных операций.

**Ключевые слова:** Федеральный закон от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», филиал, представительство, хозяйственное общество, отделение, нерезидент, иностранные инвестиции, государственная пошлина, постановка на налоговый учет, аккредитация, государственная регистрация, уставный капитал.

**Keywords:** Federal Law no. 20-FZ of 10 January, 2003 on state automated system of the Russian Federation “Vybory”, election process, political competition, reliance, election transparency, legitimacy, Internet, electronic social cards, GLONASS.

*Affiliated Company, Subsidiary, Representative Office, Branch: Choice Criteria for Foreign Investor*

### by Anna Filina

**Abstract:** There are different forms of foreign capital inflow in Russia. Among the main ones are establishing branches and representative offices of foreign legal entities on the territory of the country as well as setting up a new legal entity with full or fractional participation. The article covers the procedure for establishing similar companies. All necessary founding documents are listed. Forms of introducing authorized capital are described in the article. It is argued that the Civil Code of the Russian Federation restricts foreign investor’s choice of organizational and legal forms of the company. The article also underlines the fact that a legal entity, founded in the Russian Federation, operates within the framework of current legislative instruments, which defines the terms of giving in financial and tax statements as well as rules for closing deals and other mechanisms of conducting economic transactions.

**Keywords:** Federal Law no. 160-FZ of 09 July, 1999 on foreign investment in the Russian Federation, Federal Law no. 129-FZ of 08 August, 2001 on state registration of legal entities and individual entrepreneurs, subsidiary, representative office, economic society, branch, alien, foreign investment, state duty, tax registration, state registration, authorized capital.

# Наши авторы

**Алабичев Александр Иванович**, заместитель главы администрации Тамбовской области,  
mail: alabichev@top.tambov.gov.ru

**Егорев Сергей Николаевич**, к.э.н., Российский университет дружбы народов, e-mail: odo@rudn.ru

**Исупова Маргарита Игоревна**, соискатель аспирантуры Всероссийской академии внешней торговли, менеджер по работе с корпоративными клиентами Управления по работе с международными клиентами Группы корпоративного бизнеса и финансовых институтов ЗАО «Банк Интеза»,  
e-mail: margarita.isupova@yandex.ru

**Киреева Анастасия Викторовна**, к.ю.н., заведующая лабораторией экспертизы и разработки нормативно-правовых актов Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (Институт Гайдара),  
e-mail: kireeva@iet.ru

**Кузнецов Алексей Владимирович**, д.э.н., руководитель Центра европейских исследований ИМЭМО РАН, e-mail: kuznetsov@imemo.ru

**Сидорова Ирина Михайловна**, адвокат коллегии адвокатов г. Парижа (Bagreau de Paris), Франция,  
e-mail: ims@avocatsidorova.fr

**Силкин Вадим Владимирович**, к.ю.н., старший юрист коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», e-mail: v.silkin@rospravo.ru

**Фархутдинов Инсур Забирович**, д.ю.н., ведущий научный сотрудник сектора международно-правовых исследований Института государства и права Российской академии наук, e-mail: insur\_il@rambler.ru

**Филина Анна Анатольевна**, юрист компании GSL Law & Consulting, e-mail: gsl@gsl.org

**Шаповалов Михаил Алексеевич**, к.ю.н., старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, e-mail: mihauch@yandex.ru

# Our Authors

**Alexander Alabichev**, Deputy Head, Tambov Region Administration, e-mail: [alabichev@top.tambov.gov.ru](mailto:alabichev@top.tambov.gov.ru)

**Sergey Egorov**, Cand. Sc. (Econ.), Peoples' Friendship University of Russia, e-mail: [odo@rudn.ru](mailto:odo@rudn.ru)

**Insur Farkhutdinov**, Dr. Sc. (Law), senior research scientist, the Section of International and Legal Research, the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, e-mail: [insur\\_il@rambler.ru](mailto:insur_il@rambler.ru)

**Anna Filina**, lawyer, GSL Law & Consulting, e-mail: [gsl@gsl.org](mailto:gsl@gsl.org)

**Margarita Isupova**, applicant for academic degree of Cand. Sc., Russian Foreign Trade Academy; Relationship Manager International Clients Department Large Corporates and Multinational Division Corporate Banking and Financial Institutions Group, Banca Intesa, e-mail: [margarita.isupova@yandex.ru](mailto:margarita.isupova@yandex.ru)

**Anastasiya Kireeva**, Cand. Sc. (Law), Head, Evaluation and Development of Laws and Regulations Department, Gaidar Institute for Economic Policy (Gaidar Institute), e-mail: [kireeva@iet.ru](mailto:kireeva@iet.ru)

**Aleksey Kuznetsov**, Dr. Sc. (Econ.), Head, Center for European Studies, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, e-mail: [kuznetsov@imemo.ru](mailto:kuznetsov@imemo.ru)

**Mikhail Shapovalov**, Cand. Sc. (Law), chief researcher, Budget and Tax Legislation Department, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, e-mail: [mihauch@yandex.ru](mailto:mihauch@yandex.ru)

**Irina Sidorova**, lawyer, Barreau de Paris, e-mail: [ims@avocatsidorova.fr](mailto:ims@avocatsidorova.fr)

**Vadim Silkin**, Cand. Sc. (Law), senior associate, Muranov, Chernyakov and Partners college of attorneys, e-mail: [v.silkin@rospravo.ru](mailto:v.silkin@rospravo.ru)