

Роль Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций как регулятора правового статуса инвестора в России

Ф. В. Петрик

аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин

РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: fedor.v.petrik@gmail.com

The Role of the Government Commission for Control over Foreign Investment as a Regulator of the Legal Status of an Investor in Russia

F. V. Petrik

Postgraduate Student of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 109992, Russian Federation.

E-mail: fedor.v.petrik@gmail.com

Аннотация

Исследование было проведено с целью детального анализа роли и эффективности деятельности Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации как регулятора правового статуса инвестора. В статье проанализированы существующее правовое регулирование, цели и задачи деятельности комиссии. На основании проведенного анализа автором обозначены недостатки текущего правового режима деятельности комиссии, а также предложены изменения для повышения ее эффективности. Научная новизна исследования заключается в сформулированных предложениях по изменению правового режима деятельности комиссии в будущем для повышения правовой защищенности инвесторов и инвестиционной привлекательности России. В частности, по мнению автора, представляется целесообразной передача ее функций по одобрению отдельных видов сделок/операций конкретному федеральному органу исполнительной власти, например, Министерству экономического развития Российской Федерации, Минфину или сразу нескольким различным федеральным органам исполнительной власти в зависимости от типа одобряемой сделки или операции.

Ключевые слова: контрсанкции, инвестор, одобрение сделок, Правительство России, стратегически значимая организация.

Abstract

The purpose of the scientific research is to perform a detailed analysis of the role and effectiveness of the Government Commission for Control of Foreign Investments in the Russian Federation (hereinafter – “Pravkommission”) as a regulator of the legal status of the investor. The article analyzes the existing legal regulation, goals and objectives of the activities of the Pravkommission. Based on the analysis, the author identifies the shortcomings of the current legal regime of the activities of the Pravkommission, and also proposes changes to improve the efficiency of its activities. The scientific novelty of the research lies in the generated proposals for changing the legal regime of the activities of the Pravkommission in the future in order to increase the legal protection of investors and the investment attractiveness of Russia. In particular, according to the author, it seems advisable to transfer its functions for approving certain types of transactions/operations to a specific federal executive authority, for example, the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, the Ministry of Finance or several different federal executive authorities at once, depending on the type of transaction or operation being approved.

Keywords: counter-sanctions, investor, approval of transactions, Government of Russia, strategically significant organization.

В современном мире инвестиции играют важную роль в экономическом развитии страны, способствуя созданию новых рабочих мест, инфраструктуры и производственных мощностей. В этом контексте Российская Федерация, как одна из крупнейших стран мира, ставит перед собой задачу эффективно регулировать деятельность инвесторов, включая иностранных, на своей территории. Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее – Правкомиссия) является одним из основных российских государственных органов, который принимает непосредственное участие в регулировании прав и обязанностей инвестора на российской территории.

Целью настоящей статьи является детальный анализ роли и эффективности деятельности Правкомиссии в качестве регулятора правового статуса инвестора в России через исследование правовых основ, регламентирующих цели, задачи, полномочия, порядок и характер результатов ее деятельности. Актуальность настоящего исследования следует из значительного изменения геополитической ситуации, которое имело место в 2022 г. Это привело к необходимости зеркального ответа на объявленные в отношении Российской Федерации санкционные ограничения. В рамках введения государственными органами Российской Федерации контрсанкционных ограничений на Правкомиссию был возложен целый ряд дополнительных функций и задач, что существенно повысило ее роль в качестве регулятора правового статуса инвестора, а также увеличило загруженность данного государственного органа. Следовательно, целесообразно сформировать потенциальные пути для дальнейшего совершенствования правового режима деятельности Правкомиссии.

Научная новизна статьи связана с тем, что ранее порядок деятельности Правкомиссии и ее роль в качестве регулятора правового статуса инвестора детально и комплексно не изучались. По результатам исследования будут сформированы предложения по доработке правового режима деятельности Правкомиссии с целью повышения эффективности ее работы, правовой защищенности инвесторов, а также улучшения инвестиционного климата в Российской Федерации [2]. Результаты исследования могут быть использованы в рамках законотворческой деятельности, а также деятельности государственных

органов, направленной на повышение эффективности государственного регулирования и контроля инвестиций в Российской Федерации.

Правкомиссия является одним из координационных и совещательных органов Правительства России. Этот орган был образован в 2008 г. во исполнение положений Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹ (далее – ФЗ об инвестировании в стратегические предприятия). Деятельность Правкомиссии регламентирована Положением о Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее – Положение), которое утверждено постановлением Правительства России от 6 июля 2008 г. № 510².

Состав Правкомиссии утверждается Правительством России и на момент написания настоящей статьи включает 29 членов. Членами Правкомиссии являются отдельные министры, заместители Председателя Правительства России, директора и руководители федеральных служб. Председателем Правкомиссии является Председатель Правительства России.

Для принятия решения Правкомиссией на ее заседании должно присутствовать более половины членов, а решение принимается простым большинством голосов. Если голоса разделились поровну, решение принимается председательствующим на заседании.

По решению председателя Правкомиссии голосование может быть проведено заочно, но решение на таком голосовании может быть принято только единогласно. На практике такого порядка обычно не придерживаются, но возможность его применения может быть актуальна для исключительных случаев, когда решение Правкомиссии

¹ Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» от 2 апреля 2008 г. № 57-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. 5 мая. – № 18. – Ст. 1940.

² Постановление Правительства Российской Федерации «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» от 6 июля 2008 г. № 510 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. 14 июля. – № 28. – Ст. 3382.

должно быть принято безотлагательно и отсутствует возможность собрать кворум на очном заседании.

Существенное количество членов Правкомиссии позволяет руководителям практически всех сфер государственного управления России совместно рассматривать каждую конкретную сделку с участием иностранных инвесторов, имеющую стратегическое значение для России, на предмет соответствия национальным интересам страны и приемлемости условий такой сделки с точки зрения положительного влияния на экономику Российской Федерации. С другой стороны, большое количество членов Правкомиссии может снижать эффективность ее работы и увеличивать срок принятия решений. Поэтому необходимо внимательное администрирование деятельности Правкомиссии, чтобы обеспечивать совместную работу большого количества ее членов.

Первоначально задачи и функции Правкомиссии были определены в Положении исключительно для практической реализации требований ФЗ об инвестировании в стратегические предприятия. Но впоследствии, в 2022–2023 гг., задачи и функции Правкомиссии были значительно расширены для практической реализации серии указов Президента Российской Федерации, направленных на введение ограничительных мер с целью защиты национальных интересов и обеспечения стабильности экономики России в связи с введением недружественными странами и международными организациями санкционных ограничений. Данные указы¹² Президента Российской Федерации установили требование по получению одобрения Правкомиссии для совершения инвесторами отдельных видов сделок и операций [4], что и потребовало внесения соответствующих изменений в регламентирующие

деятельность Правкомиссии нормативные правовые акты.

Кроме того, для реализации новых функций и задач Правкомиссии потребовалось уточнение порядка осуществления ее деятельности [6]. В 2022 г. в связи с большим количеством членов и сложным порядком принятия решений в рамках общей процедуры был регламентирован особый порядок деятельности Правкомиссии в составе подкомиссий. Такие подкомиссии могут учреждаться по утверждению председателя Правкомиссии или его заместителя с целью выполнения отдельных ее функций или задач.

В соответствии с актуальной редакцией Положения задач Правкомиссии в рамках ее деятельности является согласование сделок иностранных инвесторов, которые совершаются в отношении стратегически значимых для России организаций, включая их средства производства, права на освоение водных ресурсов, установление контроля [5]. Правкомиссия также должна согласовывать и совершение иных действий, если по их результатам иностранный инвестор приобретает право определять решения органов управления или условия ведения деятельности стратегически значимой российской организации [3]. Кроме того, по решению председателя Правкомиссии согласованию могут подлежать и иные сделки, совершаемые иностранными инвесторами в отношении российских организаций, с учетом особенностей, установленных статьей 6 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». Таким образом, из совокупности вышеуказанных положений законодательства следует, что получение одобрения Правкомиссии может потребоваться для любой сделки иностранного инвестора в отношении российского предприятия [1].

Стратегически значимыми для России организациями признаются те, которые имеют стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства в соответствии с ФЗ об инвестировании в стратегические предприятия, при этом понятие контроля также регламентируется частью 1 статьи 3 данного закона.

Для выполнения указанных задач в отношении Правкомиссии регламентированы следующие функции:

– рассмотрение ходатайств о согласовании сделок/операций с вынесением решения об

¹ Указ Президента Российской Федерации «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и прикнудивших к ним иностранных государств и международных организаций» от 28 февраля 2022 г. № 79 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 7 марта 2022 г. – № 10. – Ст. 1465.

² Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» от 1 марта 2022 г. № 81 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 7 марта 2022 г. – № 10. – Ст. 1466.

одобрении, отказе в одобрении или продлении срока рассмотрения;

- возложение дополнительных обязанностей на иностранного инвестора или связанных с ним лиц в рамках согласования сделок/операций;
- приостановка лицензий, разрешений или аккредитации для российских организаций, находящихся под контролем иностранных инвесторов;
- принятие иных решений на основании законов и актов Правительства России.

Учитывая очень широкое определение в Положении функций Правкомиссии, можно сделать вывод, что ее роль в качестве регулятора правового статуса инвестора очень существенна в отношении как резидентов, так и нерезидентов. Это следует из того, что Правкомиссия уполномочена на принятие, по сути, любых решений в отношении инвесторов, включая возложение на них дополнительных обязанностей в рамках согласования сделок/операций. Данные функции можно назвать излишне существенными для координационного и совещательного органа Правительства России.

Установленные Положением полномочия Правкомиссии включают следующие права:

- запрашивать у государственных органов и организаций информацию по входящим в компетенцию Правкомиссии вопросам;
- в рамках рассмотрения Правкомиссией вопросов привлекать и заслушивать специалистов, представителей от организаций и государственных органов;
- создавать рабочие группы из привлекаемых представителей организаций и государственных органов;
- осуществлять контроль за выполнением принятых решений.

Несмотря на ограниченное количество, эти полномочия являются достаточными для выполнения возложенного на Правкомиссию существенного круга функций, включая новые функции по одобрению отдельных видов сделок/операций, которые были возложены на Правкомиссию в 2022–2023 гг.

Вместе с утверждением уточненной редакции Положения о Правкомиссии порядок ее деятельности по одобрению отдельных видов сделок и операций был урегулирован в специальном постановлении Правительства Российской Федера-

ции¹ (далее – «Правила выдачи разрешений»), которое дополняет Положение. Таким образом, различные аспекты деятельности Правкомиссии регламентируется сразу в нескольких нормативно-правовых актах. Необходимо отметить, что Положение имеет общий характер регулирования, а порядок одобрения отдельных видов сделок/операций имеет специальный характер, так как применяется в отношении ограниченного круга сделок/операций. При этом оба этих документа утверждены подзаконными актами одного уровня – постановлениями Правительства Российской Федерации.

Учитывая рамочный характер регламентированных в Положении задач и функций Правкомиссии, отметим, что Правила выдачи разрешений не возлагают на Правкомиссию каких-либо дополнительных функций и задач. Можно сделать вывод, что Правила выдачи разрешений не противоречат Положению. Однако как Положение, так и Правила выдачи разрешений сформулированы достаточно широко. Они не совсем четко регламентируют важные для инвесторов аспекты порядка деятельности Правкомиссии и подкомиссии, что оставляет большую долю неопределенности, которая проявляется в правоприменительной практике и прочих нормативных актах, в частности, таких как протоколы заседания Правкомиссии, акты Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин) и другие. В соответствии с Правилами выдачи разрешений заявления на получение одобрений подкомиссии в отношении отдельных видов сделок/операций направляются в Минфин. На практике порядок и условия одобрения сделок подкомиссией дополнительно уточняются в выписках из протоколов заседания подкомиссии, которые

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил выдачи Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации разрешений в целях реализации дополнительных временных мер экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации и иных разрешений, предусмотренных отдельными указами Президента Российской Федерации, а также реализации иных полномочий в указанных целях и внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» от 6 марта 2022 г. № 295 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14 марта 2022 г. – № 11. – Ст. 1689.

публикуются Минфином¹. Таким образом, подкомиссия не только принимает решения об одобрении конкретных сделок/операций, но и определяет условия предоставления такого одобрения для широкого круга лиц. По сути, это является нормотворческой функцией, которая в целом укладывается в определенные Положением функции Правкомиссии, но в то же время является очень существенной функцией для координационного и совещательного органа Правительства России.

В Правилах выдачи разрешений не определен порядок формирования подкомиссий Правкомиссии, указан только их требуемый состав и определено возглавляющее их лицо. Состав подкомиссии зависит от вида одобряемой сделки/операции. При этом если член подкомиссии отсутствует по уважительной причине, председатель Правкомиссии или его заместитель могут временно назначить членом подкомиссии иное лицо от соответствующего государственного органа. То есть состав подкомиссий не является постоянным. Решения принимаются подкомиссией строго единогласно. Для подкомиссии предусмотрена возможность заочного голосования, но не регламентирован порядок такого голосования.

Также в Положении и Правилах выдачи разрешений детально не регламентирован порядок деятельности подкомиссии и сроки рассмотрения получаемых заявлений на одобрение сделки или операции. При этом нельзя однозначно утверждать, что для всех рассматриваемых подкомиссией заявлений применим срок рассмотрения в 3 месяца, предусмотренный частью 4 статьи 11 ФЗ об инвестировании в стратегические предприятия. Это создает существенную неопределенность для инвесторов, которые обращаются в Правкомиссию с целью получения одобрения отдельных видов сделок/операций.

Дополнительно необходимо отметить отсутствие в Положении и Правилах выдачи разрешений специального порядка обжалования решений Правкомиссии. Также не определен надзорный орган, наделенный функцией по рассмотрению жалоб или претензий, связанных с деятельностью Правкомиссии. Отсутствие претензионного порядка обжалования решений Правкомиссии и подкомиссии значительно усложняет для инве-

сторов защиту собственных прав в случае их нарушения.

Учитывая весьма существенную роль Правкомиссии в качестве регулятора правового статуса инвестора, а также значительно возросшее количество обращений, которые подлежат рассмотрению Правкомиссией и подкомиссией, очень важно обеспечить для инвесторов понятность, прозрачность и эффективность их деятельности [7]. Правовой статус Правкомиссии регламентируется сразу в нескольких подзаконных актах, которые действуют параллельно. Такая комплексная система нормативного регулирования усложняет понимание порядка деятельности Правкомиссии для субъектов делового оборота. Очень широкое определение функций Правкомиссии, отсутствие детальной регламентации порядка деятельности подкомиссии и специального претензионного порядка обжалования решений ставят инвестора в кабальные условия и лишают правовой определенности в отношении условий осуществления инвестиционной деятельности.

Для повышения эффективности деятельности Правкомиссии в будущем представляется целесообразной передача ее функций по одобрению отдельных видов сделок/операций конкретному федеральному органу исполнительной власти, например, Министерству экономического развития Российской Федерации, Минфину или сразу нескольким различным федеральным органам исполнительной власти в зависимости от типа одобряемой сделки или операции. При этом порядок и условия одобрения таких сделок/операций этим органом следует детально регламентировать в едином нормативном правовом акте. За Правкомиссией могут быть оставлены совещательная и нормотворческая функции. Это позволит снять административную нагрузку по одобрению большого количества сделок/операций с Правкомиссии и оставить за ней наиболее важные функции, соответствующие высокому статусу ее членов. В том числе Правкомиссии может быть предоставлена функция по рассмотрению претензий от инвесторов в отношении принятых ответственным органом решений – это позволит предоставить инвесторам дополнительный механизм правовой защиты, а также выносить на рассмотрение Правкомиссии не все нуждающиеся в одобрении сделки/операции, а только требующие особого внимания по результатам направления инвестором претензии.

¹ О деятельности подкомиссии по выдаче разрешений (Указы №№ 79, 81). – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/permission/79-81>

Ожидается, что реализация предложенных изменений позволит достичь следующих результатов:

— повысить правовую защищенность и определенность условий деятельности инвесторов;

— повысить эффективность функционирования системы федеральных органов исполнительной власти;

— повысить эффективность функционирования и инвестиционную привлекательность экономики Российской Федерации.

Список литературы

1. *Акимова И. В., Симакова К. Б.* Новеллы в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций в стратегические отрасли экономики // Российское конкурентное право и экономика. – 2019. – № 3. – С. 30–35.
2. *Дораяев М. Г.* Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы). – М. : Инфотропик Медиа, 2012.
3. *Овсянникова М. В.* Проблемы обеспечения реализации прав иностранных инвесторов. Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России : монография : в 4 т. / отв. ред. С. Д. Могилевский, Ю. Г. Лескова, С. А. Карелина, В. Д. Рузанова, О. В. Шмалий, О. А. Золотова, О. В. Сушкова. – Т. 1. – М. : Проспект, 2020.
4. *Петрик Ф. В.* Роль указов Президента Российской Федерации в регулировании прав и обязанностей иностранных инвесторов // Экономика. Право. Общество. – 2023. – Т. 8. – № 3 (35). – С. 90–95.
5. *Сайдашева М. В.* Правовое регулирование иностранных инвестиций в российскую рыбодобывающую отрасль: состояние и перспективы // Предпринимательское право. – 2022. – № 1. – С. 26–33.
6. *Севеева К. В.* Опционные соглашения как способ обратного выкупа бизнеса в условиях нестабильности экономики // Вестник арбитражной практики. – 2022. – № 5. – С. 41–46.
7. *Степанченко А. В.* Иностранные инвестиции в стратегические отрасли экономики: некоторые проблемы применения Закона о стратегических иностранных инвестициях // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2013. – № 1. – С. 78–84.