

УДК 339.923

ББК 67.404.013.11-1

Гапоненко Дарья Борисовна,
соискатель кафедры истории государства и права
Саратовской государственной юридической академии,
преподаватель кафедры теории и истории государства
и права Международного юридического института
(Волжского филиала),
г. Волжский, Волгоградская область,
e-mail: Gaponenko_d@mail.ru

Gaponenko Darya Borisovna,
working on the scientific degree at the department
of the history of state and law of Saratov state academy
of law, teacher of the department of theory and history
of state and law of the international institute
of law (Volzhsky branch),
Volzhsky, Volgograd region,
e-mail: Gaponenko_d@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

STATE-LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN GOVERNMENT REGARDING THE FOREIGN INVESTMENT AND ANTI-MONOPOLY LEGISLATION

Данная статья посвящена анализу законодательных актов Российской Федерации, регламентирующих деятельность иностранных инвесторов. В ней рассматриваются антимонопольные условия, закрепленные в нормативных актах, а также те социально-экономические и политико-правовые факторы, которые определили установление целей и задач политики государств; раскрываются основные направления деятельности российского правительства по введению компромиссных условий введения иностранных инвестиций в России. В работе выявляются общие и отличительные черты процесса внедрения антимонопольного регулирования иностранных инвестиций в России и в странах Западной Европы. Обращается внимание на особенности выработки положений законодательных актов в отношении инвестиций иностранных фирм, вследствие чего увеличение их правовых режимов.

This article analyzes the legislative acts of the Russian Federation regulating the activities of foreign investors. It examines antitrust conditions set forth in the regulations, as well as the socio-economic, political and legal factors that determined the establishment of goals and objectives of the policy; discloses the main activities of the Russian government to impose conditions compromise the introduction of foreign investments in Russia. The paper identifies common and distinctive features of the implementation process of antitrust regulation of foreign investments in Russia and in the Western Europe. The attention is paid to the particular development of the provisions of laws in respect of investments of foreign companies resulting in the increase of legal regimes.

Ключевые слова: иностранный капитал, иностранные инвестиции, правовое регулирование, корпорация, финансовый рынок, экономика государства, антимонопольное законодательство, монополизация рынка, государство, монопольные структуры.

Keywords: foreign capital, foreign investments, legal regulation, corporation, financial market, state economy, anti-monopoly legislation, market monopolization, monopoly structures.

Главная цель и задача законодательства и практики государств с рыночной экономикой, преследуемая при регулировании конкурентных отношений, заключается в том, чтобы в условиях свободного предпринимательства обеспе-

чить наиболее эффективное использование рыночных механизмов для поддержания нормальной, или свободной, конкуренции, предотвратить факты недобросовестной конкуренции для защиты законных прав и интересов производителей и потребителей. Участнику рыночных отношений (предпринимателю) государство должно гарантировать возможность вести свой промысел в рамках, установленных законом, не злоупотребляя этим правом. Однако в существующих современных условиях тенденция к монополизации рынка реализации права на свободную конкуренцию неизбежно приводит к сложившимся в результате монополизации препятствиям. Также образовавшееся положение вынуждает государство непосредственно вмешиваться в процесс монополизации и пресекать его путем издания специальных нормативных актов, регламентирующих конкуренцию, предписывающих правила игры, которые необходимо соблюдать, и получивших название «антитрестовского законодательства» или «законодательства по пресечению ограничительной хозяйственной деятельности».

Известно, что антимонопольное законодательство направлено на предотвращение негативных последствий процессов концентрации производства и капитала и образования компаний-монополистов, а также против проведения компаниями групповой ограничительной деловой политики. Следовательно, антимонопольная политика государства должна осуществляться по следующим направлениям:

а) ликвидация монопольных структур путем осуществления жесткого государственного контроля за процессом централизации капитала, применения финансовых санкций и ликвидации компаний-монополистов. Монополизм не всегда оказывает негативные воздействия на рынок, поэтому антимонопольная политика направлена не против монополизма вообще, а против тех компаний-монополистов, которые разрушают рыночные структуры и используют рыночные отношения в своих интересах. Существенной чертой законодательства разных стран в этой области является то, что оно не ограничивает концентрацию и монополизацию, оказывая влияние лишь на некоторые формы этих процессов;

б) проведение либерализации рыночных отношений осуществляется путем создания такой экономической ситуации на рынке, когда монополизация рынка становится невыгодной. Это достигается в результате отмены или сниже-

ния таможенных пошлин и импортных ограничений; улучшения инвестиционного климата для иностранных инвесторов; содействия диверсификации производства; поддержки малого бизнеса и венчурных фирм; оказания содействия фирмам в разработке и освоение новых технологий, помогающих заменять товары фирм-монополистов [1, с. 24].

Начало конкуренции между компаниями разной государственной принадлежности лежит в основе регулирования иностранных инвестиций. Если проанализировать развитие законодательства об иностранных инвестициях в 60–70-е гг., то можно увидеть его изменения по мере того, как государства – реципиенты иностранных инвестиций переходили к регулированию путем создания разных условий конкуренции между иностранными корпорациями и предприятиями национальной промышленности. Для защиты национальных предприятий государства – реципиенты иностранных инвестиций были вынуждены вводить ограничения (установление особого государственного контроля за допуском иностранного капитала; недопущение иностранного капитала в определенные, наиболее важные для народного хозяйства отрасли; установление обязательной доли участия национального государственного или частного капитала в предприятиях, создаваемых иностранными фирмами (в смешанных обществах), для иностранных компаний). Нестабильность национального капитала являлась также оправданием государственной финансовой поддержки национальных компаний, в том числе в форме предоставления налоговых льгот, субсидий и дотаций. Такие меры государственного регулирования в действовавших уже тогда в рамках Всемирной торговой организации международных соглашениях, например Кодексе о субсидиях, квалифицировались как недобросовестная конкуренция, предусматривались определенные правила применения такого рода защитных мер в области международной торговли.

В настоящий момент в России идет процесс совершенствования законодательной базы, форм и методов антимонопольного контроля и регулирования, чтобы пресекать и ограничивать злоупотребление властью на рынке, сговоры, имеющие результатом ограничение конкуренции или нарушение интересов хозяйственных субъектов или индивидуумов, и недобросовестную конкуренцию. Внесены поправки и дополнения в Федеральный закон о конкуренции и ограничении монополистической деятельности, чтобы повышать эффективность предупредительных мер и санкций за нарушение законодательства и обеспечить его прозрачность в применении и т. д., о чем выше было сказано. В соответствии с предусмотренными в рамках Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества целями в 2010 году Россия обязалась выполнить следующее: создать условия для осуществления эффективного антимонопольного контроля над предприятиями, доминирующими на товарных рынках, чтобы пресечь появление высокого монопольного ценообразования и осуществлять контроль над воздействием на импортные операции, имеющие отношение к конкуренции, на местных товарных рынках и предпринять антидемпинговые меры по защите местных рынков, в частности: 1) контролировать применение антимонопольного законодательства в отношении рынков РФ; 2) приводить законодательство и его применение к антимонопольной политике в соответствие с международными нормами и правилами, в частности с принципами Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества; 3) дерегулировать и содействовать развитию конкуренции в от-

раслях, установленных в настоящее время как естественные монополии.

Антимонопольное законодательство государства выражается, как уже упоминалось, в принятых нормативных актах. Основным и главным правовым регулятором в России является Конституция. Так, правовой основой, регулирующей инвестиционные отношения в России, является Конституция 1993 года. Закрепленные в ней положения – принципы статьи 19 Конституции РФ – содержат предписания о том, что все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Кроме того, Конституция РФ предусматривает, что право частной собственности охраняется законом. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (п. 1 и 3 ст. 35). Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ (п. 3 ст. 62) [2].

К источникам регулирования иностранных инвестиций можно отнести в широком смысле слова все общие нормативные акты федерального уровня, так или иначе регулирующие экономическую деятельность вообще и инвестиционную в частности. В связи с этим к кругу источников следует отнести Гражданский кодекс Российской Федерации, который в силу уже упомянутых положений национального режима применим к гражданско-правовым отношениям с участием иностранных граждан, а также юридических лиц; иные законы и нормативные акты, регулирующие экономическую деятельность, в том числе негражданско-правовыми методами (например, части первая Налогового кодекса РФ [3] и вторая Налогового кодекса РФ [4], Закон «О недрах» [5]).

Центральным же источником в системе специальных нормативных актов, регулирующих прямые иностранные инвестиции, является Закон об иностранных инвестициях. Действующий акт заменен принятый 4 июля 1991 года Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» [6].

Настоящий закон в отличие от старого, исходившего из широкой концепции регулирования иностранных инвестиций и в основном, как утверждают многие российские правоведы, посвященного вопросам о создании и функционировании предприятий с участием иностранного капитала, регулирует инвестиционные отношения на современном этапе. Данный этап, в частности, характеризуется появлением отдельных рынков, которые развиваются по законам, присущим рыночной экономике. Это прежде всего рынок ценных бумаг, созданный в результате и благодаря проведению экономических реформ. Переход к новому этапу экономических преобразований позволяет ограничить сферу действия Закона об иностранных инвестициях конкретными вопросами предоставления государственных гарантий отдельным правовым формам организации инвестиционной деятельности, защиты объектов инвестирования и доходов от них.

Федеральный закон об иностранных инвестициях от 9 июля 1999 года – единственный федеральный закон,

полностью и исключительно посвященный регулированию инвестиционных отношений с иностранным элементом. Все другие федеральные законы имеют иную сферу регулирования, в чем-то совпадающую со сферой регулирования инвестиционных отношений, в чем-то нет, отличаясь как по предмету, так и по субъектам регулирования. Так, Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» [7] (действует в редакции Федерального закона от 7 января 1999 года № 19-ФЗ [8] и Федерального закона от 18 июня 2001 года № 75-ФЗ [9]), хотя и посвящен регулированию отношений, которые на практике чаще всего складываются именно с участием иностранного капитала (разработка месторождений минерального сырья на условиях раздела добытой продукции между государством и инвестором), тем не менее распространяет свое действие и на российских инвесторов, т. е. устанавливает равные условия для заключения подобных соглашений как с российскими, так и с иностранными инвесторами.

Если же соотнести положения Закона об иностранных инвестициях с Федеральным законом от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [10], то, по мнению некоторых юристов, произошло их сближение. Об этом свидетельствует развитие законодательства после принятия указанных законов. В соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 года № 22 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [11] в Закон об инвестиционной деятельности были включены нормы, распространяющие действие одной из государственных гарантий, предусматриваемых для иностранных инвесторов, на национальных инвесторов. Так, согласно внесенному изменению в Закон об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в случае если вступают в силу новые федеральные законы и иные нормативные акты, такие новые федеральные законы и иные нормативные акты не применяются в течение сроков, указанных в ст. 5 Закона об инвестиционной деятельности [10]. Следовательно, Закон об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений, следует отнести к кругу актов общего применения по отношению к Закону об иностранных инвестициях.

Говоря об иностранных инвестициях и антимонопольном законодательстве, нельзя забывать и о международном регулировании вопроса. Международно-правовое регулирование привлечения иностранных инвестиций осуществляется путем заключения межправительственных соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений и путем участия в международных многосторонних конвенциях.

Заключение Соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений с иностранными государствами в России были еще в СССР, и после его распада Россия стала его правопреемником по 13 ратифицированным соглашениям (с Австрией, Бельгией и Люксембургом, Великобританией, Германией, Италией, Канадой, КНР, Республикой Корея, Нидерландами, Финляндией, Францией, Швейцарией). Сама Российская Федерация заключила свыше 30 соглашений уже как независимое государство, некоторые из них ратифицированы и вступили в силу.

Заключение этих международных договоров явилось следствием того, что иностранные инвесторы, осуществляющие в России капиталовложения, считают недостаточными

ми гарантии, предоставленные им российским законодательством, и настаивают на закреплении в международных договорах основных условий осуществления инвестиций и деятельности в связи с ними. Основными положениями по указанным соглашениям являются предоставление справедливого и равноправного режима для иностранных инвестиций, обеспечение надлежащей защиты иностранной частной собственности, обеспечение беспрепятственного перевода за границу доходов и прибылей от иностранных инвестиций, согласие на передачу споров с иностранным инвестором в международный арбитраж.

Таким образом, по действующему Закону об иностранных инвестициях организации с иностранными инвестициями регистрируются в общем порядке в инспекции Министерства налогов и сборов России по месту своего нахождения. Единственное отличие от регистрации организаций без участия иностранного капитала состоит в том, что в перечень документов организаций с иностранными инвестициями, подлежащих предоставлению в регистрационный орган, необходимо включить выписку из реестра юридических лиц иностранного государства, подтверждающую статус иностранного учредителя (справка о платежеспособности иностранного инвестора, выданная обслуживающим его банком, ранее требовавшаяся как Законом РСФСР об иностранных инвестициях, так и Федеральным законом об иностранных инвестициях, теперь не требуется).

Таким образом, несмотря на возможные ограничения во всем мире считают допустимыми их для иностранных инвестиций, так как данные меры установлены в целях обеспечения национальной безопасности и антимонопольного режима. При этом сфера национальной безопасности не ограничивается оборонной промышленностью и включает ряд других наиболее важных для экономики данной страны отраслей. В настоящее время в России случаи ограничения национального режима для иностранных инвестиций могут быть классифицированы и систематизированы только на доктринальном уровне. Отсутствие нормативного акта, комплексно регулирующего эти вопросы, бесспорно, серьезный недостаток российского законодательства об иностранных инвестициях, так как затрудняет для многих иностранных инвесторов возможность получить четкое представление о действующем в России инвестиционно-правовом регулировании и противоречит одному из необязывающих инвестиционных принципов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества – «прозрачности», – доступного для всех членов законодательства, касающегося регулирования инвестиций в своей стране. Например, в Китае помимо поддержания и поощрения вложения иностранных инвестиций в виде преференций и налоговых льгот в таких отраслях, как новые аграрные технологии, комплексное освоение сельского хозяйства, энергетика, транспорт, основные ресурсы и материалы, инновационные технологии, комплексное использование ресурсов, новые технологии и оборудование по предупреждению загрязнения окружающей среды, официально утвержден также каталог приоритетных хозяйственных объектов для привлечения иностранных капиталовложений, служащий основанием для получения иностранными инвесторами льгот. В этом каталоге насчитывается 329 проектов, где поощряются иностранные капиталовложения.

Хотелось бы отметить, что принципы и нормы внутреннего права разрабатываются не государством инвестора, а государством, на территорию которого осуществляются

инвестиции. Таким образом, законодательные или подзаконные акты отражают выбор политики государства, куда осуществляются инвестиции, по отношению к иностранным инвестициям. Каждое государство делает свой выбор, исходя из целого ряда соображений, а точнее, может свободно определять режим инвестиций. Такие правила неизбежно будут меняться от государства к государству в соответствии с политическим и экономическим выбором, суверенно сделанным в рамках внутреннего порядка. Следовательно, можно констатировать

увеличение числа и разнообразия режимов инвестиций ввиду того, что разные государства преследуют разные цели в отношении иностранного капитала. Именно с учетом этого законодательные и подзаконные акты обычно подразделяются на три категории (промышленно развитых стран, развивающихся, в том числе новых индустриальных стран, и стран с переходной экономикой), в соответствии с которыми проводится политика стимулирования, контроля и ограничения (запрещения) иностранных капиталовложений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Пролынг Ч. Антимонопольное законодательство и регулирование иностранных инвестиций в странах – участницах Азиатско-Тихоокеанского Экономического Сотрудничества // Право и экономика. 2006. № 8, 9.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 года № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 года № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009 года. № 4. Ст. 445.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 года № 146-ФЗ (ред. от 28.07.2012 года) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998 года. № 31. Ст. 3824.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 года № 117-ФЗ (ред. от 03.12.2012 года) // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000 года. № 32. Ст. 3340.
5. О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 года № 2395-1 (ред. от 06.12.2011 года) (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.01.2012 года) // Собрание законодательства РФ. 06.03.1995 года. № 10. Ст. 823.
6. Об иностранных инвестициях в РСФСР: Закон РСФСР от 04.07.1991 года № 1545-1 (ред. от 10.02.1999 года) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.07.1991 года. № 29. Ст. 1008.
7. О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон от 30.12.1995 года № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011 года) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996 года. № 1. Ст. 18.
8. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»: Федеральный закон от 07.01.1999 года № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 11.01.1999 года. № 2. Ст. 246.
9. О внесении изменений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»: Федеральный закон от 18.06.2001 года № 75-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 25.06.2001 года. № 26. Ст. 2579.
10. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25.02.1999 года № 39-ФЗ (ред. от 12.12.2011 года) // Собрание законодательства РФ. 01.03.1999 года. № 9. Ст. 1096.
11. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»: Федеральный закон от 02.01.2000 года № 22-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 10.01.2000 года. № 2. Ст. 143.

REFERENCES

1. Proling C. Antitrust and regulation of foreign investment in the participating countries the Asia-Pacific Economic Cooperation // Law and Economics. 2006. No. 8, 9.
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 No. 6-ERPs, from 30.12.2008 No. 7-FCL) // Code of Laws of the Russian Federation. 26.01.2009. No. 4. Art. 445.
3. Tax Code of the Russian Federation (Part One) from 31.07.1998 No. 146-FZ (as amended on 28.07.2012) // Collected Legislation of the Russian Federation. 03.08.1998. No.31. Art. 3824.
4. Tax Code of the Russian Federation (Part II) from 05.08.2000 No. 117-FZ (as amended on 03.12.2012) // Collected Legislation of the Russian Federation. 07.08.2000. No. 32. Art. 3340.
5. On Subsoil: Law of the Russian Federation of 21.02.1992 No. 2395-1 (amended on 06.12.2011) (with rev. and enlarged. Entering into force on 19.01.2012) // Collected Legislation of the Russian Federation. 06.03.1995. No. 10. Art. 823.
6. On Foreign Investments in the Russian Federation: The law of the RSFSR of 04.07.1991 No. 1545-1 (amended on 02.10.1999) // Bulletin of SND and the RSFSR Supreme Soviet. 18.07.1991. No. 29. Art. 1008.
7. On Production Sharing Agreements: Federal Law of 30.12.1995 No. 225-FZ (as amended on 19.07.2011) // Collected Legislation of the Russian Federation. 01.01.1996. No. 1. Art. 18.
8. On Amending the Federal Law «On Production Sharing Agreements»: Federal Law of 07.01.1999 No. 19-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 11.01.1999. No. 2. Art. 246.
9. On Amending the Federal Law «On Production Sharing Agreements»: Federal Law of 18.06.2001 No. 75-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 25.06.2001. No. 26. Art. 2579.
10. On Investment Activity in the Russian Federation in the form of capital investments: Federal Law of 25.02.1999 No. 39-FZ (as amended on 12.12.2011) // Collection of Laws of the Russian Federation. 01.03.1999. No. 9. Art. 1096.
11. On Amending the Federal Law «On Investment Activity in the Russian Federation in the form of capital investments»: Federal Law of 02.01.2000 No. 22-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 10.01.2000. No. 2. Art. 143.