

ГОСУДАРСТВО И ИНВЕСТОРЫ

ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Непредвзято оценивая произошедшие за десять лет суверенного существования Российской Федерации изменения в хозяйственных отношениях и системе законодательства, нельзя не обратить внимания, что, по мере внедрения в современную российскую экономическую практику рыночной идеологии, инвестиционная сфера становится все более заметным полем деятельности как для многочисленных, в том числе и совершенно новых для нас, субъектов хозяйствования, так и для государства, призванного регулировать и фиксировать в правовой форме изменения, происходящие в рассматриваемой сфере. При этом решение задачи целенаправленного и крупномасштабного привлечения частных отечественных и иностранных инвестиций в российскую экономику, как показывает мировой опыт, может быть обеспечено только при соблюдении государством ряда необходимых условий, важнейшими из которых являются следующие:

- а) отвечающая долгосрочным национальным интересам государственная инвестиционная политика, не подверженная сиюминутной политической конъюнктуре, волюнтаризму и непрофессиональному субъективизму при принятии решений по ее реализации или корректировке;
- б) разработанная на основе и во исполнение такой политики полноценная и непротиворечивая система законодательства, обеспечивающего стабильное и рассчитанное на многолетнюю перспективу регулирование правил работы на российском рынке для отечественных и иностранных инвесторов;
- в) наконец, наличие конкретного ограниченного числа субъектов – государствен-

ных органов, прежде всего на федеральном уровне (а еще лучше одного такого органа), с ясными и четко определенными полномочиями и обязанностями по формированию, координации и обеспечению этой инвестиционной политики.

На основании сложившейся зарубежной практики правовой режим инвестиционной деятельности во многом определяется принципами и характером взаимоотношений государства с инвесторами, обуславливающими либо преференциальный подход к деятельности иностранных инвесторов на национальной территории в ущерб отечественным инвесторам; либо подход, основанный на равенстве прав отечественных и зарубежных инвесторов; либо подход, носящий дискриминационный характер по отношению к иностранным инвесторам и предполагающий льготный режим для инвесторов отечественных. Из названных вариантов отношений государства с инвесторами в Российской Федерации с 1994 года возобладали преимущественно принцип равенства в регламентации прав отечественных и зарубежных инвесторов в их работе на российском рынке, хотя и с отдельными элементами дискриминации в отношении экспансии иностранного капитала в отдельные отрасли национальной экономики. Не оценивая политической и экономической целесообразности и оправданности такого выбора, справедливости ради следует отметить, что с этого времени достаточно последовательно формировалась адекватная избранному подходу законодательная и подзаконная нормативная база, которую составляет в настоящее время целая система действующих (то есть принятых в установленном порядке и вступивших в силу) законодательных и подзаконных ак-

тов, регулирующих правоотношения в инвестиционной сфере. Эту систему актов можно классифицировать по двум основным группам.

Первую группу составляют комплексные законодательные и подзаконные акты, носящие универсальный характер и устанавливающие основные принципы и общие положения правового регулирования деятельности на территории Российской Федерации отечественных и зарубежных инвесторов наряду с другими субъектами хозяйственной деятельности, либо комплексно регулирующие правоотношения в отдельных сферах экономики и составляющие отдельные отрасли или подотрасли российского законодательства.

К таким актам относятся Гражданский кодекс Российской Федерации, законодательные акты в сфере приватизации, федеральные законы «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», система отраслевых актов налогового законодательства, федеральные законы «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «О валютном регулировании и валютном контроле», Таможенный кодекс и иные акты таможенного законодательства, федеральные законы «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О естественных монополиях», Закон Российской Федерации «О недрах» и некоторые другие законодательные акты, а также правовые акты Президента Российской Федерации (например, указы «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации», «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» и др.), правовые акты Правительства Российской Федерации (например, постановления о порядке лицензирования отдельных видов деятельности, о ввозных таможенных тарифах и т.д.), некоторые акты Центрального банка Российской Федерации и отдельные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти.

Вторую группу составляют предметные (или рамочные) законодательные и подзаконные акты, специально ориентированные на регламентацию правового режима собственно инвестиционной деятельности или ее конкретных организационных и правовых форм, легализованных в Российской Федерации.

К подобным актам относятся прежде всего Закон РСФСР «Об инвестиционной деятельности», Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений», новая редакция Закона «Об иностранных инвестициях», федеральные законы «О рынке ценных бумаг», «О лизинге», «О соглашениях о разделе продукции», «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» и не-

которые другие законодательные акты, а также правовые акты Президента Российской Федерации (например, указы «О совершенствовании работы с иностранными инвестициями», «О дополнительных мерах по привлечению иностранных инвестиций в отрасли материального производства» и др.), правовые акты Правительства Российской Федерации (например, постановления «Об утверждении Положения о порядке заключения и реализации инвестиционных соглашений», «О порядке определения продукции, импортируемой предприятиями с иностранными инвестициями для собственных нужд» и др.) и отдельные ведомственные нормативные акты Министерства финансов, Федеральной налоговой службы, Государственного таможенного комитета и т.д.

Все эти акты содержат нормы различных отраслей права и регулируют различные по своему характеру правоотношения в инвестиционной сфере. При этом необходимо учитывать, что взаимоотношения хозяйствующих субъектов между собой в рамках инвестиционной деятельности и взаимоотношения государства с субъектами инвестиционной деятельности носят принципиально различный правовой характер. Если в первом случае речь идет о юридически равноправных сторонах имущественных (горизонтальных) отношений, регламентируемых исключительно гражданским законодательством, то во втором случае ситуация совершенно иная.

В силу объективно присущей государству регулирующей роли отношения финансовых, налоговых, таможенных и иных органов с субъектами инвестиционной деятельности носят преимущественно властный характер и могут быть определены как публично-правовые (вертикальные) правоотношения. Регламентируются они, как правило, нормами административного и финансового права, реализующими в одностороннем порядке государственные властно-распорядительные и властно-имущественные полномочия по регулированию деятельности всех субъектов и участников деятельности в инвестиционной сфере. Вместе с тем в последние годы получили развитие в Российской Федерации также и практически забытые за советский период договорные, частноправовые по своей юридической сути, формы взаимоотношений государства с субъектами инвестиционной деятельности, особенно в сфере недропользования (примером тому могут служить законодательно введенные в 1995 году правила раздела продукции в инвестиционных соглашениях по разработке полезных ископаемых).

Нельзя не отметить в этой связи и еще один момент. На основании сравнительного анализа правового режима инвестиционной деятельности, характерного для национального законо-



дательства и правоприменительной практики США, Канады, Японии и западноевропейских стран, с одной стороны, и сегодняшней Российской Федерации – с другой, следует признать, что критикуемое многими зарубежными (а еще больше нашими отечественными) экспертами и прессой современное российское законодательство во многих своих положениях в значительной мере схоже с положениями законодательных актов названных и многих других стран, и уж во всяком случае не может и не должно рассматриваться как ущербное или драконовское по отношению к тем же иностранным инвесторам.

Подобное утверждение основано на результатах исследования зарубежного опыта и оценки правового режима инвестиционной деятельности по единым обобщающим критериям, таким, как:

- наличие или отсутствие официально провозглашенной и стабильной государственной инвестиционной политики;
- наличие или отсутствие целостного инвестиционного законодательства;
- режим и порядок ввоза и вывоза капитала (свободный или ограниченный);
- наличие или отсутствие налоговых льгот и преференций для инвесторов;
- наличие или отсутствие льгот в национальном таможенном режиме;
- наличие или отсутствие стимулов и гарантий, поощряющих отечественные и зарубежные инвестиции в отдельные отрасли экономики;
- наличие или отсутствие стимулов для работы иностранных инвесторов на внутренний рынок;
- наличие или отсутствие ограничений на размер иностранных инвестиций в национальные предприятия и возможный контроль над ними;
- наличие или отсутствие ограничений на занятие иностранным инвестором или его официальными представителями руководящих должностей в составе органов управления этих предприятий, а также другие, более частные, критерии.

Как было отмечено, стабильность правового регулирования инвестиционной деятельности вообще, и правового режима иностранных инвестиций, в частности, во многом обусловлена ясностью и стабильностью реализуемой властями данной страны государственной инвестиционной политики, разработкой, осуществлением, координацией и контролем за реализацией которой должен кто-то предметно и на профессиональной основе заниматься. Исходя из мировой практики организации привлечения инвестиций в национальную экономику, государство, помимо создания четкой и стабильной законодательной базы, формирует

и соответствующую систему государственного регулирования инвестиционной деятельности в лице специально уполномоченных органов, прежде всего в структуре исполнительной власти. Анализ действующих законодательных и подзаконных актов и сложившейся практики позволяет определить совокупность таких органов в Российской Федерации, а также выявить и систематизировать функции, осуществляемые ими сегодня на государственном (прежде всего федеральном) уровне в сфере регулирования и контроля инвестиционной деятельности.

Так, *функции государственной легализации и регистрации инвестиций и субъектов инвестиционной деятельности* возложены одновременно на Министерство финансов, Центральный банк, Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг, Государственную регистрационную палату при Министерстве юстиции, Российский фонд федерального имущества, Государственный таможенный комитет и ряд других федеральных и региональных органов. *Функции общеэкономического и внешнеэкономического государственного регулирования* в инвестиционной сфере осуществляют реорганизованное Министерство экономического развития и торговли (ранее эти функции выполнялись министерствами экономики и внешнеэкономических связей) и Государственный таможенный комитет.

Функции финансово-кредитного и валютного регулирования и контроля в рассматриваемой сфере выполняют опять-таки Министерство финансов, Центральный банк, Министерство экономического развития и торговли и органы валютного контроля. *Функции фискально-налогового государственного регулирования и контроля* в отношении субъектов инвестиционной деятельности отнесены к ведению Министерства по налогам и сборам, Федеральной службы налоговой полиции и опять-таки Государственного таможенного комитета и органов валютного контроля.

Функции государственного регулирования инвестиционной деятельности на фондовом рынке и в сфере приватизации осуществляет также целая группа ведомств, среди которых Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство имущественных отношений, Федеральная служба по делам финансового оздоровления и банкротства, а также опять Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг и Российский фонд федерального имущества. Таким образом, в настоящее время названные функции государственного регулирования, координации и контроля инвестиционной деятельности на территории Российской Федерации размыты и рассредоточены между многими федеральными министерствами, ведомствами и учреждениями, каждое из которых реализует их в пределах своей предметной компетенции и по своим направлениям. Зачастую выполняемые этими орга-



нами функции либо им не свойственны, либо дублируются другими органами и государственными учреждениями. В результате за формирование и реализацию общегосударственной инвестиционной политики до сих пор ни один из федеральных органов исполнительной власти не отвечает. Объясняется это тем, что в России не было соблюдено в должной мере главное из названных выше условий – долгосрочная политика государства в инвестиционной сфере до сих пор Правительством Российской Федерации официально так и не сформулирована. При отсутствии же объявленных и гарантированных государством,

хотя бы на несколько лет вперед, четких и ясных «правил игры» с отечественными и иностранными инвесторами серьезного притока крупномасштабных частных капиталовложений в российскую экономику ожидать не приходится.

А.В. КИРИН,
 СОВЕТНИК ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
 ПРЕЗИДЕНТА РФ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ,
 КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК;
 А.В. ХОРОШИЛОВА,
 ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР
 ЮРИДИЧЕСКОЙ ФИРМЫ
 «ХОРОШИЛОВА И ПАРТНЕРЫ»

ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ИСПАНИИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ
 Государственное регулирование инвестиционной деятельности в Испании осуществляют прежде всего Совет министров и Министерство экономики и финансов. Кроме того, в составе названного министерства непосредственно вопросами иностранных инвестиций занимается Генеральная дирекция внешних сношений (Dirección de Transacciones Exteriores). Предметные полномочия этих органов в рассматриваемой сфере распределены в зависимости от предполагаемых объемов инвестиций следующим образом: а) Правительство страны рассматривает и утверждает иностранные инвестиционные проекты размером свыше 500 млн. песет; б) решения Министерства экономики и финансов требуются при утверждении проектов стоимостью от 250 млн. до 500 млн. песет; в) Генеральная дирекция внешних сношений вправе разрешать реализацию проектов стоимостью от 50 млн. до 250 млн. песет. Существует в рамках системы государственного регулирования инвестиционной сферы также Совет по иностранным инвестициям (Junta de Inversiones Exteriores) – межведомственный орган, образованный при Генеральной дирекции, который рассматривает и оценивает все инвестиционные проекты свыше 50 млн. песет. Однако при этом право окончательного решения принад-

лежит Генеральной дирекции внешних сношений. Для реализации отдельных инвестиционных проектов необходимо также одобрение Министерства промышленности и энергетики, если иностранное участие в проектах, курируемых этим министерством, превышает 50%. В системе национального законодательства Испании, как и в России, действуют предметные правовые акты, непосредственно регулирующие иностранные инвестиции. К таким специализированным законам относятся Декреты № 3021 и № 3022 от 31 октября 1974 г. и Декреты № 622 и 623 от 27 марта 1981 г. Важнейшим из них является Декрет № 3022, которым было утверждено Положение об иностранных инвестициях.

ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ
 В соответствии с действующим национальным законодательством в Испании установлены ограничения на иностранные инвестиции в оборонную промышленность, добывающую и нефтеперерабатывающую промышленность, теле- и радиовещание, издательский и игорный бизнес, авиационный транспорт, рыболовство, коммунальное хозяйство, банковскую и страховую деятельность. В первую очередь эти ограничения распространяются на инвесторов из стран, не входящих в ЕС. Кроме того, в некоторых случаях предусмотрен уведомительный порядок для осуществ-



ления зарубежных капиталовложений. Речь при этом не идет о получении разрешения, так как заявки иностранных инвесторов при этом имеют форму извещения, отсутствие ответа на которое в месячный срок означает положительное решение. Так, иностранный инвестор обязан подать извещение в следующих случаях:

- во-первых, если компания из налоговой гавани или офшорного центра основывает свое отделение в Испании, или покупает в ней половину и более долей испанской компании, или приобретает недвижимость стоимостью более 500 млн. песет;
- во-вторых, если иностранные инвестиции объемом более 500 млн. песет обеспечивают иностранным инвесторам половину и более долей участия в испанской компании.

В стране существуют также валютные ограничения, распространяющиеся прежде всего на кредиты из-за рубежа. Разрешение требуется для получения займов в конвертируемой валюте, если сумма займа превышает 1,5 млрд. песет, срок составляет менее 3 лет или если заемщиком является отделение иностранной компании. Кроме того, нерезиденты обязаны предоставлять подробную информацию о переводах средств за рубеж и из-за рубежа. Наконец, по действующим в Испании правилам, получение специального разрешения необходимо и для выпуска иностранных ценных бумаг на испанском рынке при условии их реализации за иностранную валюту.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ЛЬГОТЫ

На основании сложившейся в Испании практики инвестиционные льготы предоставляются как на национальном, так и на региональном и местном уровнях. Существующая система льгот включает: а) различные налоговые преференции; б) беспошлинный ввоз не производимых в Испании машин и оборудования; в) упрощение процедур доступа к местным финансовым источникам. Налоговые льготы компаниям могут предусматривать:

- налоговые преференции, предусматривающие вычет из налогооблагаемой суммы в виде 5-процентного налогового кредита на новый основной капитал (кроме земельных участков);
- 15-процентный налоговый кредит на приобретение так называемых неосязаемых активов (в основном эта льгота распространяется на права промышленной собственности);
- 30-процентный налоговый кредит от стоимости приобретенного основного капитала для осуществления НИОКР.

Однако в совокупности все названные виды налоговых кредитов не могут превышать 20% от налогооблагаемой базы. Существует также практика предоставления налогового кредита в размере 0,5 млн. песет на каждое новое рабо-

чее место, созданное в отчетном году. Кроме того, в Испании существуют так называемые преференциальные зоны в отстающих по уровню экономического развития провинциях с высоким уровнем безработицы, где названные льготы применяются особенно активно. Здесь возможно получение безвозвратных ссуд, охватывающих от 20 до 75% инвестиций, наполовину снижен налог на фонд заработной платы. На территории страны действуют также свободные торговые зоны: в Барселоне, Виго, Кадисе, Сеуте, Мелилье и на Канарских островах.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Наибольшее распространение в Испании имеют акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью. Как правило, расходы на учреждение и регистрацию акционерной компании составляют в среднем 1,5–2 млн. песет, а общества с ограниченной ответственностью – не больше 150 тыс. песет.

Акционерное общество (Sociedad Anonima, SA) является основной организационно-правовой формой хозяйственной деятельности с участием иностранных инвесторов. Минимальный размер уставного капитала такой компании составляет 10 млн. песет (при регистрации необходимо оплатить 25% капитала). Число акционеров должно быть не менее трех.

Структура органов управления акционерным обществом – двухзвенная. Она состоит из общего собрания акционеров и административного совета в количестве от 3 до 7 человек. Однако вместо административного совета законодательством страны допускается наличие одного администратора в роли исполнительно-распределительного органа компании.

Общество с ограниченной ответственностью (Sociedad Responsabilidad Limitada, SRL). Учреждается такое общество не менее чем двумя физическими или юридическими лицами. Минимальный размер уставного капитала общества с ограниченной ответственностью составляет 500 тыс. песет (в этом случае они должны полностью вноситься к моменту регистрации), максимальный – 50 млн. песет. Двухзвенная структура управления обществом предусмотрена только при наличии 15 и более участников. Максимальное число участников общества с ограниченной ответственностью установлено в количестве 50. Для регистрации любой разновидности хозяйственного общества необходимо иметь нотариально заверенный устав, содержащий следующие сведения:

- указание на избранную учредителями организационно-правовую форму и название компании;
- местонахождение и адрес компании;



- размер уставного капитала и распределение долей участников;
 - структура и функции органов управления;
 - срок, на который создается компания;
 - процедура созыва общего собрания;
 - список учредителей, их гражданство и адреса.
- Завершает процедуру регистрации оформление записи о внесении компании в коммерческий регистр провинции по месту ее официального местонахождения.

СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Существующая в Испании налоговая система состоит из следующих основных видов общегосударственных, провинциальных и местных налогов:

- *налог на прибыль корпорации* (35%);
- *налог на сделки с имуществом* (6% на сделки с недвижимостью и 1% на прочие сделки с имуществом);
- *налог на перемещение капитала* (1% от уставного капитала в случаях создания компании,

увеличения ее уставного капитала, а также при слияниях и поглощениях);

- *налог на добавленную стоимость* (15%);
- *муниципальный налог на имущество* (4%);
- *муниципальный налог на прирост капитала* (при продаже земельных участков в городе);
- *коммунальный поземельный налог* (10% на доходы от земли и скота);
- *налог на фонд заработной платы* (24%).

Кроме того, испанским законодательством предусмотрены акцизные сборы на такие виды товаров, как легковые автомашины и автобусы, катера и легкие самолеты, алкоголь и другие спиртные напитки, табачные изделия, а также на газ, нефть и нефтепродукты.*

А.В. ХОРОШИЛОВА,
ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР
ЮРИДИЧЕСКОЙ ФИРМЫ
«ХОРОШИЛОВА И ПАРТНЕРЫ»

* Подробнее см.: Налоговые системы зарубежных стран. Аналитический вестник Государственной

Думы Федерального Собрания РФ. Выпуск 21. М.: Государственная Дума, 1999.