

## УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Рад представить Вашему вниманию первое издание научно-практического комментария к Федеральному закону «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», посвященное 10-летию данного закона.

Работа над настоящим текстом велась экспертами ФАС России по иностранным инвестициям совместно с нашими коллегами из Ассоциации антимонопольных экспертов, ведущими практикующими юристами, специализирующимися на инвестиционном и антимонопольном законодательстве.

Видение предмета исследования со стороны государства и бизнеса, живые дискуссии по наиболее сложным нормам, сочетание понимания вопросов, возникающих у бизнеса, с обширным опытом Федеральной антимонопольной службы и новейшими практиками применения закона, на наш взгляд, привело к синергическому эффекту и помогло сделать данный комментарий действительно качественным и эффективным «проводником» для юридического и бизнес-сообщества в законодательстве об иностранных инвестициях.

Выражаю уверенность, что представленный фундаментальный труд будет способствовать совершенствованию знаний и опыта в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

С уважением,

**Игорь АРТЕМЬЕВ,**

руководитель Федеральной антимонопольной службы,  
заслуженный экономист Российской Федерации,  
заведующий кафедрой экономического и антимонопольного регулирования МГИМО (У) МИД России,  
сопредседатель научного совета РАН по проблемам защиты конкуренции

## УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

В этом году мы отмечаем знаменательное событие – исполняется 10 лет с момента принятия Федерального закона от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Важно отметить, что закон, принятый 10 лет назад, отнюдь не являлся ужесточением режима осуществления иностранных инвестиций в России или созданием каких-то новых сущностей. Задача заключалась в том, чтобы собрать воедино разрозненные нормы, которые тем или иным образом ограничивали порядок участия иностранных компаний в капитале российских предприятий, соединить их в один федеральный закон, создать единую понятную для всех процедуру принятия решений, перейти от запретительного режима к режиму предварительного контроля и установить санкции за нарушение закона. До 2008 года подобные ограничения существовали в разрозненном виде в отраслевом законодательстве. Во многих случаях эти ограничения, которые существовали с советских времен, содержались в разного рода подзаконных актах, инструкциях, причем частично инструкции носили определенный гриф секретности (когда иностранный инвестор намеревался совершить сделки, он по факту узнавал о запрете на ее осуществление, а о причинах ему знать не полагалось). Естественно, эта ситуация была коренным образом изменена и те ограничения, которые основаны на нормах Конституции Российской Федерации и определенным образом устанавливают порядок осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, стали понятными, прозрачными и были переведены на уровень федерального законодательства.

Что из себя представляет Закон № 57-ФЗ? Во-первых, данный закон содержит нормы, которые определяют правила со-

вершения иностранными инвесторами сделок, в результате которых они устанавливают контроль над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение, или приобретают имущество таких обществ. Во-вторых, закон устанавливает абсолютный запрет для иностранных государств и компаний, которые подконтрольны иностранным государствам, а также для ряда других категорий лиц, на установление контроля над стратегами. В-третьих, закон содержит ограниченный перечень стратегических видов деятельности. В-четвертых, закон содержит процедуру рассмотрения ходатайств иностранных инвесторов о предварительном согласовании сделок, которые подлежат контролю в соответствии с этим законом, и устанавливает полномочия органов государственной власти при осуществлении контроля иностранных инвестиций. Наконец, закон содержит меры, направленные на предупреждение нарушений вышеуказанной процедуры и устранение их последствий.

То есть Закон № 57-ФЗ содержит вполне четкие и понятные нормы, которые определяют сферу его применения. Прежде всего это те сделки и иные действия, которые осуществляют иностранные инвесторы как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами (то есть речь идет об экстерриториальности действия закона), в результате которых устанавливается контроль над стратегическими обществами. Закон также распространяется на отношения, связанные с приобретением имущества хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение, в объеме, превышающем 25% балансовой стоимости основных производственных средств.

Очень важно, что помимо традиционных для корпоративного права норм, которые говорят о возможности контролировать хозяйственные общества путем владения пакетом его акций, в законе определены иные сделки и действия, которые требуют предварительного согласования. Речь идет о приобретении иностранными государствами возможности блокировать

решения органов управления «стратегом», о правах, в том числе о праве назначать единоличный исполнительный орган, избирать определенное количество членов коллегиального органа, праве определять решения органов управления «стратега». По сути дела, закон учитывает более сложные схемы контроля, чем владение акциями, которые основаны, например, на акционерных соглашениях, на разного рода многоуровневых сделках.

За 10 лет сформирована целая система законодательных и иных нормативных правовых актов. Это не только Закон № 57-ФЗ, но и Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», серия постановлений Правительства Российской Федерации: от 06.07.2008 № 510 «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации», от 17.10.2009 № 838 «Об утверждении Правил осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», от 27.10.2008 № 795 «Об утверждении Правил представления иностранным инвестором или группой лиц, в которую входит иностранный инвестор, информации о совершении сделок с акциями (долями), составляющими уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, сделок, иных действий, подлежащих предварительному согласованию», а также административные регламенты органов государственной власти и межведомственные приказы (с последующими изменениями и дополнениями).

В этом году мы отмечаем не только десятилетие Закона № 57-ФЗ. 10 лет назад Правительство Российской Федерации

установило, что федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на выполнение функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, является Федеральная антимонопольная служба. На стадии разработки законопроекта существовало много альтернативных предложений касательно уполномоченного органа. Почему в итоге была выбрана Федеральная антимонопольная служба? Во-первых, потому что ФАС России имеет обширный опыт рассмотрения ходатайств в сфере экономической концентрации, так как сделки, которые попадают под действие Закона № 57-ФЗ, очень похожи на сделки, которые рассматриваются нами в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». То есть Федеральная антимонопольная служба на тот момент уже обладала соответствующей компетенцией. Во-вторых, с нашей точки зрения, очень важно, что рассмотрение сделок экономической концентрации в соответствии с требованиями Закона № 135-ФЗ, Закона № 57-ФЗ и Закона № 160-ФЗ сосредоточено в одном ведомстве. В этом случае мы не вступаем в долгий процесс обмена информацией между нами и иными органами государственной власти, которые принимали бы решение в этой области, все сосредоточено в одной структуре, и это позволяет на экспертном, горизонтальном уровне быстро и своевременно решать вопросы, которые возникают в процессе рассмотрения ходатайств, выявлять те случаи, когда ходатайства, поданные в соответствии с Законом № 135-ФЗ, требуют рассмотрения в соответствии с Законом № 57-ФЗ и наоборот, что значительно уменьшает возможные административные ограничения и барьеры, которые могли бы лечь на иностранных инвесторов, если бы система управления этим процессом была построена иначе.

Важно отметить, что решения по сделкам, рассматриваемым в соответствии с Законом № 57-ФЗ, принимаются коллегиально, для чего была создана специальная Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в

Российской Федерации. Возглавляется она Председателем Правительства Российской Федерации, в ее состав входят заместители Председателя Правительства, главы министерств и ведомств, отвечающих как за вопросы обеспечения обороны страны и безопасности государства, так и за экономическое развитие страны и выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование стратегических отраслей экономики. Это позволяет на регулярных заседаниях детально и предметно рассматривать каждую сделку, которая вносится на рассмотрение Правительственной комиссии, и после серьезных обсуждений принимать взвешенные и обоснованные решения.

В целях обеспечения деятельности Федеральной антимонопольной службы как уполномоченного органа по реализации возложенных на него задач было создано специализированное структурное подразделение – Управление контроля иностранных инвестиций, которое вот уже 10 лет принимает решения по очень сложным и интересным сделкам и готовит их для рассмотрения Правительственной комиссией. Бывали случаи, когда схема контроля иностранного инвестора внутри своей группы лиц занимала несколько погонных метров бумаги, с трудом умещающаяся на нашем столе, ведь в структуру сделки входят десятки боковых ответвлений материнских компаний, офшоры, многосложные трансфертные соглашения, десятки разных юрисдикций, сложные схемы контроля над российскими участниками и так далее. Очень интересная, содержательная и познавательная работа.

Кроме того, в настоящее время Федеральной антимонопольной службой формируется судебная практика применения Закона № 57-ФЗ. Особый акцент делается на случаях установления контроля иностранного инвестора над стратегическими хозяйственными обществами без получения предварительного согласования Правительственной комиссии и без подачи ходатайства в ФАС России. За несоблюдение закона предусмотрены санкции экономического характера, которые приводят к тому, что иностранные инвестиции, совершенные с нарушением установленной проце-

дуры, являются для иностранного инвестора «токсичными». Так, Федеральная антимонопольная служба правомочна обращаться с иском в суд о лишении иностранных инвесторов права голоса на общих собраниях акционеров стратегического общества по пакетам акций, которые были приобретены незаконно. Прежде всего, эти меры носят предупредительный характер, на практике подобные случаи применяются не так часто. В ходе работы возникают различные случаи: приходится оспаривать всевозможные способы установления контроля, включая завуалированные, вплоть до оспаривания в российской юрисдикции решений иностранных судов, с другой стороны, в ходе судебных разбирательств нарушения иностранных инвесторов устраняются, что позволяет урегулировать спор мирным путем без ущерба для российского инвестиционного климата. Отрадно отметить, что существующая практика не столь обширна, зато достаточно успешна и разнообразна.

Выпуская в этот юбилейный год данное издание, мы надеемся, что проделанная работа пойдет на пользу иностранным инвесторам и всем, кто интересуется законодательством о контроле за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации. Создавая комментарий, мы совместно с экспертами Ассоциации антимонопольных экспертов старались более четко обозначить подход регулятора к правоприменению норм Закона № 57-ФЗ, прояснить наиболее сложные вопросы, возникающие в практике работы Федеральной антимонопольной службы.

**С уважением,**

**Андрей ЦЫГАНОВ,**

заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы, заслуженный экономист Российской Федерации, к.э.н.,

ведущий научный сотрудник кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,

ведущий научный сотрудник Центра исследования конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС

## УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Более чем пятнадцатилетний период работы в ФАС России пролетел, как короткая «пятилетка», наполненная невероятными событиями, накалом антимонопольных дел, неожиданными яркими встречами и, конечно, знаковыми событиями, многие из которых незабываемы.

Таким незабываемым для ряда сотрудников ФАС России стал 2008 год, который запомнился не только тем, что был годом выборов третьего российского президента и годом ярких олимпийских побед, но и тем, что он был годом очень важных новаций в действующем российском законодательстве.

Так, в 2008 году были приняты поправки в Конституцию, пакет документов, направленных на борьбу с коррупцией. Но не менее новационным нормотворческим шагом было принятие ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства» (далее - Закон).

Несомненно, что появление Закона, предопределенное процессами интеграции и развитием делового международного сотрудничества, было очень важным законодательным стимулом для иностранных инвестиций в стратегические секторы экономики. Кроме того, Закон впервые определил правовые основы порядка инвестирования иностранного капитала в стратегические хозяйственные общества и возвел контроль за его применением в ранг государственной политики.

Это, в свою очередь, требовало создания соответствующих институциональных основ. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.2008 № 510, принятым в целях реализации Закона, была создана Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее – Комиссия), а многогранный пе-



речень функций ФАС России был дополнен еще одной - функцией уполномоченного органа по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в стратегические хозяйственные общества. Но еще до принятия этих решений для реализации функции уполномоченного органа 25 июня 2008 года в структуре ФАС России было образовано Управление контроля иностранных инвестиций (далее - Управление), и я счастлива, что мне было предложено стать его руководителем.

Перед первопроходцами ФАС России в этой сфере контроля стояли сложные задачи: при полном отсутствии каких-либо теоретических и практических наработок определить концепцию и структуру аналитических материалов по информационному обеспечению деятельности Комиссии. Выстроить четкое взаимодействие с министерствами и ведомствами, которые курировали соответствующие стратегические сферы хозяйствования, с отраслевыми управлениями ФАС России, обеспечив оперативность и прозрачность работ по анализу поступающих от иностранных инвесторов ходатайств и уведомлений. (Кстати, уже в первые дни существования Управления в ФАС России было подано два ходатайства от иностранных инвесторов о предварительном согласии на осуществление сделок в сфере недропользования и авиастроения.) Кроме того, параллельно с аналитической работой было необходимо проводить большую разъяснительную работу. При этом немаловажной задачей было сплочение создаваемого коллектива и его профессиональное ориентирование на разработку механизмов реализации Закона.

Конечно, с введением в действие Закона увеличилась функциональная нагрузка ФАС России, с которой ведомство справилось весьма успешно. Уже за первые 3 года деятельности Управление: проанализировало 145 ходатайств, из них 84 были направлены для рассмотрения на Правительственную комиссию, 58 - возвращены заявителям как не требующие ее предварительного согласия; разработало ряд ведомственных

нормативных документов, в том числе регламенты, пакет поправок к Закону. Одновременно Управление активно занималось вопросами адвокатирувания Закона в рамках круглых столов, семинаров, дискуссий с предпринимателями.

Подобная разноплановая деятельность стала возможной благодаря богатому опыту антимонопольного регулирования руководства ФАС России и высочайшей ответственности сотрудников службы.

Публикация комментария к Закону, приуроченная к 10-летию практики его применения Закона, очередное важное достижение команды ФАС. Уверена, что комментарий будет полезен и востребован участниками гражданского оборота и даст новый импульс развития практики применения Закона.

Несомненно, что успешная практика применения Закона с момента его принятия была результатом целенаправленных и последовательных усилий руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева его заместителя, курирующего работу Управления - А.Г. Цыганова и моих коллег по Управлению, настоящих пионеров контроля иностранных инвестиций: В.И. Яковлева, А.А. Поповой, Т.Г. Повышевой, А.Э. Ханяна, А.В. Сычева, М.В. Самбетова, А.А. Буганова, которые достойны восхищения и признательности за плодотворную работу по совершенно новому направлению деятельности службы. Уверена, что все мы с чувством гордости и тепла вспоминаем эти замечательные очень напряженные и творческие годы совместной деятельности на поприще контроля иностранных инвестиций в стратегические хозяйственные общества.

**С.А. ЛЕВЧЕНКО,**

заслуженный экономист России,  
почетный работник ФАС России,  
к.э.н., доцент

## УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ И ДРУЗЬЯ!

Первое знакомство с Законом № 57-ФЗ и первое настоящее погружение в эту сферу регулирования начались с подготовки уведомлений, которые согласно ст. 16 вновь принятого Закона необходимо было направить в ФАС России в течение 180 дней после вступления его в силу. В те месяцы все юристы стали немного детективами, поскольку за ограниченный срок надо было выявить всех текущих и бывших клиентов – иностранных инвесторов, выяснить, являлись ли находящиеся в их владении российские общества стратегическими, и собрать информацию о полной истории и хронологии данного владения. Некоторые сразу оказались вовлеченными в процесс согласования сделки с правительственной комиссией, которая была создана вскоре после принятия Закона.

Многое в Законе № 57-ФЗ на тот момент было концептуально новым и не всегда понятным. Но за это десятилетие и мы, и иностранные инвесторы, и ФАС России, безусловно, прошли огромный путь по пониманию, толкованию и успешному применению этого регулирования.

Мы помним самое начало применения Закона 57-ФЗ и те консервативные позиции, которые и ФАС России, а вслед за ней и эксперты, и бизнес-сообщество занимали по ряду вопросов. Но шли годы - и эти позиции, как и сам Закон № 57-ФЗ, менялись, проходя путь либерализации и совершенствования. Однако не все было легко. Лицензирование криптографической деятельности, являющееся обязательным для каждого банка, стало первой нормой, вызвавшей вопросы применения на практике. Потом последовали сыроварни и другие производители пищевых продуктов, имеющие лицензию на деятельность, связанную с использованием возбудителей инфекционных заболеваний. Вместе с тем жизнь намного разнообразнее, вопросы экспертов и инвесторов стали носить все более сложный и комплексный характер.

Нам и многим другим членам Ассоциации антимонопольных экспертов посчастливилось быть в начале становления практики и стать непосредственными участниками совершенствования регулирования, поскольку с участием экспертов готовились все основные пакеты изменений в Закон № 57-ФЗ. Хотелось бы поблагодарить ФАС России и лично И.Ю. Артемьева за то, что комментарии и предложения Ассоциации никогда не оставались без внимания и ответа.

Данный научно-практический комментарий подвел черту под многочисленными дискуссиями за прошедшее десятилетие и стал концентрированным выражением плодотворного совместного сотрудничества. В нем представители экспертного сообщества и ФАС России постарались обобщить весь сформировавшийся у них опыт работы с Законом № 57-ФЗ, отразить и прокомментировать все спорные моменты и зафиксировать существующие позиции по ряду важных вопросов. Мы благодарны нашим соавторам от ФАС России и всем, кто стоял у истоков правоприменительной практики, за конструктивную и доброжелательную совместную работу.

В этот юбилейный для Закона № 57-ФЗ год хочется пожелать Закону № 57-ФЗ дальнейшего развития и совершенствования, а сотрудникам ФАС России и антимонопольным экспертам – успехов и энергии!

**Ксения ТЮНИК,**

старший юрист  
московского филиала  
юридической фирмы  
Уайт энд Кейс ЛЛК

**Анна НУМЕРОВА,**

партнер АБ «Егоров, Пугинский,  
Афанасьев и партнеры»

## УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Законодательные ограничения иностранных инвестиций являются предметом тщательного анализа для любого иностранного инвестора, который задумывается о вложении средств в российскую экономику или о сделках с участием российских партнеров.

Федеральный закон 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» («Закон № 57-ФЗ») - основной нормативный акт, регулирующий иностранные инвестиции в «стратегические» отрасли.

Данный закон является достаточно сложным, комплексным, толкование его норм требует знания и понимания норм других российских законов: об иностранных инвестициях, об ограничении конкуренции, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, об обороне и иных законов и нормативных актов. Иностранному инвестору и его российским партнерам зачастую бывает непросто разобраться в ограничениях, установленных Законом № 57-ФЗ и иными нормативными актами, а также в том, как данные нормы применяются ФАС России на практике.

В этой связи значимость постатейных комментариев, подготовленных под эгидой ФАС России к положениям Закона № 57-ФЗ, сложно переоценить. Они помогают лучше понять ограничения, установленные данным законом, разъясняют, на что следует обратить внимание при планировании инвестиционных сделок и подаче ходатайств по их согласованию, т.е. являются тем ценным практическим руководством, необходимость которого остро чувствовали все, кто желает разобраться в том, как структурировать и совершать сделки, связанные с инвестициями в стратегические отрасли России, в полном соответствии с российским законодательством.

Данные комментарии несомненно будут полезны не только иностранным инвесторам, их партнерам и консультантам, планирующим инвестиции в российскую экономику, но и для научного сообщества, занимающегося анализом подходов государства к регулированию иностранных инвестиций и связанных с этим требований. Как человек, давно погруженный в эту тематику в своей профессиональной деятельности, эту инициативу не могу не приветствовать и выражаю глубокую благодарность всем тем, кто принял в ней участие, и особенно ФАС России, без которой реализация этой инициативы вряд ли стала бы возможной.

**Сергей ВОЙТИШКИН,**

управляющий партнер Baker McKenzie  
в СНГ



УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ  
ЦЕНТР ФАС РОССИИ  
ФИЛИАЛ Г. МОСКВА

# AMZBOOKS.RU

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ ИНТЕРНЕТ-МАГАЗИН  
ИЗДАНИЙ ПО КОНКУРЕНТНОМУ ПРАВУ  
И АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ, РАЗВИТИЮ  
КОНКУРЕНЦИИ.

## ПРЕИМУЩЕСТВА:

- ПРЯМЫЕ ПОСТАВКИ ОТ ИЗДАТЕЛЬСТВ
- УНИКАЛЬНЫЙ АССОРТИМЕНТ
- ОПЕРАТИВНАЯ ДОСТАВКА
- ИЗДАНИЯ ФИЛИАЛА УМЦ ФАС РОССИИ/Г. МОСКВА/

<https://amzbooks.ru>

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ  
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ  
КОНКУРЕНЦИИ:  
МОНОГРАФИЯ

ПОСЛАТЕЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ  
© ИЗДАТЕЛЬСТВО ФАС  
© КОПИРОВАНИЕ ЗАПРЕЩЕНО

СОЮЗ ПРАКТИКИ, НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ!