

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

© 2012 Е.В. Терехова

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва
E-mail: ter_finlaw@mail.ru

Рассматривается государственное регулирование инвестиционной деятельности, взаимообусловленное характером, целями и результатами. Исследуется система органов, осуществляющих инвестиционную деятельность, а также формы и методы государственного регулирования. Анализируются проблемы в области реализации инвестиционной политики через деятельность стратегических акционерных обществ на примере АК «АЛРОСА» (ОАО).

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, прямые инвестиции, стратегические акционерные общества, государственное финансирование.

Инвестиционная деятельность как составная часть финансовой системы является объектом государственного регулирования. Цель государственного регулирования заключается в создании благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности с помощью определенных форм и методов, а также в обеспечении защиты прав субъектов инвестиционной деятельности.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹ инвестиционная деятельность - это вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Система регулирования инвестиционной деятельности, как и любой другой деятельности, включает в себя следующие основные части: нормативно-правовую базу; органы государственного регулирования; контроль за соблюдением и исполнением деятельности.

В соответствии с законодательством государственное регулирование инвестиционной деятельности осуществляется на следующей основе:

1) *создание благоприятных условий* для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме *капитальных вложений*, путем²:

- совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;

- установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера;

- защиты интересов инвесторов;

- предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству Российской Федерации;

- расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;

- создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;

- принятия антимонопольных мер;

- расширения возможностей использования залогов при осуществлении кредитования;

- развития финансового лизинга в Российской Федерации;

- проведения переоценки основных фондов;

- создания возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов;

2) *прямое участие государства* в инвестиционной деятельности, осуществляемой в *форме капитальных вложений*, путем:

- разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых Рос-

сийской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета;

- ежегодного формирования федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год и плановый период, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности;

- размещения средств федерального бюджета для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Размещение указанных средств осуществляется на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование ими в размерах, определяемых федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год либо на условиях закрепления в государственной собственности соответствующей части акций создаваемого акционерного общества, которые реализуются через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы соответствующих бюджетов;

- проведения экспертизы инвестиционных проектов;

- защиты российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов;

- выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов;

- вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности;

- предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) установление обязательных требований к деятельности на рынке ценных бумаг - эмитентов, профессиональных участников, саморегулируемых организаций путем:

- установления стандартов эмиссии ценных бумаг;

- государственной регистрации выпусков эмиссионных ценных бумаг;

- государственной системы контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств по эмитированным ими ценным бумагам;

- лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг;

- лицензирования деятельности саморегулируемых организаций;

- создания системы защиты прав владельцев ценных бумаг;

4) разработка мероприятий в области налоговой и кредитной политики.

В зависимости от инвестиционных направлений система регулирования инвестиционной деятельности представлена различными государственными органами.

В соответствии со ст. 23 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"³ Правительство Российской Федерации разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного инвестиционного сотрудничества.

Правительство Российской Федерации:

- определяет целесообразность введения запретов и ограничений осуществления иностранных инвестиций на территории Российской Федерации, разрабатывает законопроекты о перечнях указанных запретов и ограничений;

- определяет меры по контролю за деятельностью иностранных инвесторов в Российской Федерации;

- утверждает перечень приоритетных инвестиционных проектов;

- разрабатывает и обеспечивает реализацию федеральных программ привлечения иностранных инвестиций;

- привлекает инвестиционные кредиты международных финансовых организаций и иностранных государств на финансирование инвестиционных проектов федерального значения;

- осуществляет взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам международного инвестиционного сотрудничества;

- осуществляет контроль за подготовкой и заключением инвестиционных соглашений с иностранными инвесторами о реализации ими крупномасштабных инвестиционных проектов;

- осуществляет контроль за подготовкой и заключением международных договоров Россий-

ской Федерации о поощрении и взаимной защите инвестиций.

Правительство Российской Федерации определяет федеральный орган исполнительной власти, ответственный за координацию привлечения прямых иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации. Таким образом, Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 “О Министерстве экономического развития Российской Федерации”⁴ закрепляет *координацию* со стороны Минэкономразвития России деятельности федеральных органов исполнительной власти по привлечению в экономику Российской Федерации *прямых иностранных инвестиций*, по взаимодействию с международными организациями; деятельности федеральных органов исполнительной власти при формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, федеральных целевых программ, долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий; деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора) и лицензирования; подготовку в установленном порядке заключений на проекты федеральных целевых программ; проведение проверки инвестиционных проектов, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета, в целях оценки эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств федерального бюджета, за исключением инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 августа 2011 г. № 648 “О порядке отбора и координации реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации” (вместе с “Правилами отбора и координации реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов”)⁵ *Министерство регионального развития Российской Федерации* осуществляет в определенной степени координацию процесса отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов. Решения об осуществлении в рамках приоритетных инвестиционных проектов бюджетных инве-

стиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, за счет средств федерального бюджета принимаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Систему органов государственного регулирования инвестиционной деятельности можно рассматривать, исходя из инвестиционных направлений, а также областей инвестиционного контроля⁶.

Продолжая рассматривать органы, регулирующие инвестиционную деятельность, необходимо упомянуть *Министерство финансов РФ*⁷ в части установления обязательных требований к порядку ведения реестра владельцев именных ценных бумаг, требований к правилам ведения реестра владельцев инвестиционных паев и т.д.

В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”⁸ *Банк России* выдает разрешения на создание кредитных организаций с иностранными инвестициями и филиалов иностранных банков, а также осуществляет аккредитацию представительств кредитных организаций иностранных государств на территории Российской Федерации в соответствии с порядком, установленным федеральными законами.

Постановление Правительства РФ от 6 июня 1994 г. № 655 “О Государственной регистрационной палате при Министерстве экономики Российской Федерации”⁹, Постановление Правительства РФ от 5 сентября 1998 г. № 1034 “О передаче Государственной регистрационной палаты при Министерстве экономики Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации” закрепляют за *Государственной регистрационной палатой* ведение сводного государственного реестра аккредитованных на территории Российской Федерации представительств иностранных компаний и регистрацию российских инвестиций за рубежом.

Некоторые вопросы в области регулирования инвестиционной деятельности на рынке ценных бумаг относятся к *Федеральной службе по финансовым рынкам*¹⁰. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 августа 2011 г. № 717 “О некоторых вопросах государ-

ственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации” (вместе с “Положением о Федеральной службе по финансовым рынкам”)¹¹ служба осуществляет следующие полномочия: контролирует условия и порядок аккредитации организаций, осуществляющих аттестацию граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг; устанавливает форму документа, подтверждающего наличие лицензии на осуществление деятельности инвестиционного фонда, на осуществление деятельности страхового брокера; проводит аккредитацию организаций, осуществляющих аттестацию граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в сфере деятельности акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев, и принимает решение об отзыве аккредитации; ведет реестр паевых инвестиционных фондов; проводит контроль и надзор за деятельностью акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев, агентов по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев, регистраторов акционерных инвестиционных фондов, лиц, осуществляющих ведение реестров владельцев инвестиционных паев.

Таким образом, функции регулирования инвестиционной деятельности, в целом, осуществляют различные государственные органы. С целью упорядочения полномочий органов государственной власти, исключения их дублирования в области инвестиционной деятельности представляется целесообразным сформировать специально уполномоченный орган, наделенный контрольными полномочиями в исследуемой сфере.

Существует множество проблем в области совершенствования инвестиционного климата страны, привлечения международных инвестиций, расширения государственных инвестиций. Усугубляет картину отток капитала в 90 млрд долл.¹², что высасывает ресурсы из экономики, снижает кредитование и рушит инвестиционную базу роста.

На примере АК “АЛРОСА” (ОАО) можно рассмотреть проблемные аспекты, возникающие при проведении государственной инвестиционной политики.

Несмотря на факт изменения правовой формы АК “АЛРОСА” (ОАО), переход из закрытого акционерного общества в открытое акционерное общество, компания остается стратегически важным для государства предприятием, которое

на сегодняшний момент находится под контролем Правительства Российской Федерации и Правительства Республики Саха (Якутия).

Стратегический статус АК “АЛРОСА” (ОАО) закреплен Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009 “Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ”¹³. Это открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

На основании распоряжения Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р “Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы”¹⁴ прекращено участие Российской Федерации в уставном капитале открытых акционерных обществ “Зарубежнефть”, “РусГидро”, “ИНТЕР РАО ЕЭС”, “Международный аэропорт Шереметьево”, “Аэрофлот - российские авиалинии”, “Российский Сельскохозяйственный банк” и “Акционерная компания “АЛРОСА” (с координацией продажи акций, находящихся в государственной собственности Республики Саха (Якутия) и в муниципальной собственности, с возможностью направления на развитие инфраструктуры Республики Саха (Якутия) денежных средств, поступающих от приватизации акций). По ряду компаний (открытые акционерные общества “РусГидро”, “Аэрофлот - российские авиалинии”, “Зарубежнефть”, “Объединенная зерновая компания”, “Акционерная компания “АЛРОСА”) возможно использование специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами (“золотой акции”).

Отметим, что при форме закрытого акционерного общества Российской Федерации принадлежало 50,9 % акций АК “АЛРОСА”, Якутии - 32 %, восьми улусам (районам) республики - 8 %, прочим акционерам - около 9 %¹⁵. АК “АЛРОСА” (ОАО) является бюджетобразующим предприятием Республики Саха (Якутия), обеспечивает занятость свыше 40 тыс. чел. и социальную защиту практически всех жителей Западной Якутии.

Подчеркнем, что полный выход Российской Федерации из уставного капитала компании по-

влечет необходимость выкупа еврооблигаций на сумму 1 млрд долл., выпущенных в 2010 г. с периодом обращения до 2020 г., у их держателей, что ухудшит макроэкономические показатели деятельности АК «АЛРОСА» (ОАО), включая темпы и полноту осуществления инвестиционной программы.

Законом Республики Саха (Якутия) «Об управлении и о распоряжении акциями АК «АЛРОСА» (ОАО), являющимися государственной собственностью Республики Саха (Якутия)», установлено ограничение на снижение доли Республики Саха (Якутия) в уставном капитале компании - органы государственной власти республики должны обеспечивать сохранение в государственной собственности республики не менее 25 % плюс одна голосующая акция АК «АЛРОСА» (ОАО).

В результате изменения правовой формы компания рассчитывает на получение эффективного инструмента привлечения более дешевых финансовых ресурсов для поддержания производительной деятельности и дальнейшего развития. Акции АК «АЛРОСА» (ОАО) поступили в свободное обращение на финансовом рынке¹⁶. С точки зрения развития инвестиционной политики компании, указанные факты являются достаточно оправданными. Вместе с тем напрашивается вопрос. Как отразится изменение правовой формы компании как основного бюджетообразующего предприятия Республики Саха (Якутия) на экономическом развитии субъекта РФ?

Прогнозируя будущее, нетрудно предположить, что пострадает бюджет субъекта Российской Федерации.

На наш взгляд, существует необходимость в обязательном сохранении контрольного пакета акций компании за государством как гаранта инвестиционного климата. Подчеркнем, что указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»¹⁷ не предусмотрен отказ государства от участия в капиталах компаний сырьевого сектора и субъектов естественных монополий, к числу которых относится АК «АЛРОСА» (ОАО).

На основании Приказа Минфина РФ от 28 июля 1999 г. № 201 «Об обеспечении постоянного государственного контроля за добычей, производством, переработкой, использованием, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней»¹⁸ АК «АЛРОСА» (ОАО) входит

в перечень организаций, в которых постоянный государственный контроль осуществляется Гохраном России.

В целом нужно отметить, что ресурсно-сырьевой комплекс страны, на примере АК «АЛРОСА» (ОАО) является важным сектором развития инвестиционной деятельности государства. Указанный сектор нуждается в продуманной и систематически выстроенной инновационно-инвестиционной программе. При этом контроль за реализацией указанных программ должен быть со стороны государства. Вместе с тем необходимо уделять внимание процессу государственного субсидирования данных мероприятий.

Одной из ключевых проблем для такого рода организаций (например, АК «АЛРОСА») является то, что государство не берет на себя обязательств по выполнению региональных работ. В целом 30-40 % составляют геолого-поисковые работы, которые относятся к региональному финансированию. Указанные виды работ характеризуются колоссальными затратами, и основные расходы берет на себя АК «АЛРОСА». Очевидно, что необходима государственная финансовая поддержка поисковых работ с начального (нулевого) уровня.

Подводя итоги по статье, отметим, что развитие инвестиционной деятельности в Российской Федерации требует комплексного решения разносторонних проблем. К сожалению, российское законодательство в части, относящейся к инвестиционной деятельности, содержит принципиальные недостатки. К примеру, режим налогообложения на российском финансовом рынке оказывается более жестким, чем на других финансовых рынках.

В бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013-2015 годах»¹⁹ отмечено, что налоговая система должна быть настроена на улучшение качества инвестиционного климата, повышение предпринимательской активности, совершенствование структуры экономики, повышение ее конкурентоспособности. Налоговая система Российской Федерации должна быть конкурентоспособна по сравнению с налоговыми системами государств, ведущих на мировом рынке борьбу за привлечение инвестиций в национальные экономики.

Отметим, что до тех пор, пока государство не будет активно заниматься развитием инвес-

тиционного процесса, включая переработку всей действующей законодательной базы, регулирующей инвестиционную деятельность, уровень инвестиционного климата останется без увеличения роста.

Необходима стабильность финансовой и кредитной политики, политики ценообразования (в том числе выпуска в обращение ценных бумаг), поддержка по предоставлению финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд на развитие отдельных российских территорий, отраслей, производств. Таким образом, можно привлечь частный капитал в экономику государства, создать здоровую конкуренцию на рынке товаров и услуг и тем самым повысить их качество.

Бюджетные инвестиции должны быть настроены на повышение качества предпринимательского и инвестиционного климата. За счет бюджетных средств не должны осуществляться инвестиционные расходы, создающие конкуренцию частным инвестициям. Наоборот, бюджетные инвестиции в экономику должны стимулировать рост частных инвестиций, способствовать формированию современной инфраструктуры.

Требуется заниматься развитием системы фондового рынка, разрабатывать меры, способствующие широкому допуску на российский фондовый рынок иностранных эмитентов. При этом от развития этого направления зависит создание в Москве международного финансового центра и, как следствие, привлечение новых инвесторов.

В свою очередь, выполнение вышеуказанных задач позволит сформировать общий положительный инвестиционный климат для стратегических инвесторов и тем самым привлечь иностранные инвестиции.

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 1999. № 9. Ст. 1096.

² Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : федер. закон от 25 февр. 1999 г. № 39-ФЗ. Ст. 11 // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

³ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 32. Ст. 4843.

⁶ Терехова Е. В. Финансово-правовые аспекты современного управления инвестициями // Финансовое право. 2008. № 8. С. 29.

⁷ О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁹ СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 866.

¹⁰ Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам : постановление Правительства РФ от 9 апр. 2004 г. № 206 // СЗ РФ. 2004. № 16. Ст. 1564.

¹¹ СЗ РФ. 2011. № 36. Ст. 5148.

¹² Отток капитала обескровит страну // Независимая газ. URL: <http://finance.rambler.ru/news/economics/112612732.html>.

¹³ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313.

¹⁴ СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6565.

¹⁵ Акционеры: Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом - 50,9256 % акций; Республика Саха (Якутия) в лице Министерства имущественных отношений Республики Саха (Якутия) - 32,0002 %; восемь улусов (районов) Республики Саха (Якутия) - 8,0003 %; иные юридические и физические лица - 9,0739 %.

¹⁶ Трудно быть лидером // Вестн. АЛРОСА. 2012. № 7. С. 6-7.

¹⁷ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

¹⁸ Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 11.

¹⁹ Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://news.kremlin.ru> по состоянию на 28.06.2012.

Поступила в редакцию 04.07.2012 г.