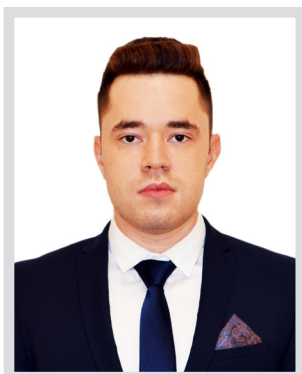


УДК 341.215.4; 346.546; 347.736

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-150-155

Правовые границы государственного контроля над иностранными инвестициями в стратегические отрасли



Галимов Ильдус Исмагилович

Аспирант кафедры международного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

Исследование посвящено анализу правовых пределов государственного вмешательства в сферу иностранных инвестиций, осуществляемых в стратегически значимых сегментах российской экономики. Актуальность работы обусловлена усложнением правового режима допуска иностранного капитала в условиях усиления требований национальной безопасности, технологического суверенитета и экономической устойчивости, что обостряет проблему соразмерности публично-правовых ограничений и необходимости сохранения предсказуемости инвестиционного оборота. Целью исследования является выявление и теоретическое обоснование правовых границ государственного контроля над иностранными инвестициями в стратегических отраслях с учетом действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики. Для достижения поставленной цели в работе решаются задачи по анализу нормативной конструкции специального инвестиционного контроля, выявлению критериев стратегической значимости и юридического контроля, а также по оценке процессуальных механизмов согласования и последствий их нарушения.

Научная значимость исследования заключается в уточнении понятийных и функциональных характеристик государственного контроля как особого правового режима, сочетающего разрешительные, надзорные и санкционные элементы, а также в раскрытии соотношения материальных и процессуальных границ допустимого вмешательства государства в инвестиционные и корпоративные отношения. Практическая значимость работы состоит в возможности использования сформулированных выводов при правовой экспертизе сделок с иностранным участием, разработке моделей регуляторного комплаенса для стратегических хозяйственных обществ и подготовке правовых позиций в административных и судебных процедурах согласования.

Основными результатами исследования являются выявление многоуровневого характера правовых границ государственного контроля, обусловленного одновременным действием инвестиционного и контрсанкционного регулирования, а также обоснование ключевой роли принципов правовой определенности и соразмерности при применении ограничительных мер. В работе сделан вывод о том, что устойчивость правового режима контроля достигается не за счет расширения запретительных механизмов, а посредством институционального укрепления процедурных гарантий и четкого разграничения специальных и общих правовых последствий. Научная новизна исследования заключается в комплексном осмыслении государственного контроля над иностранными инвестициями как динамической системы правовых ограничений и гарантий, в которой пределы вмешательства формируются на стыке материально-правовых критериев, процессуальных стандартов и практики их судебной оценки.

Ключевые слова: иностранные инвестиции, стратегические отрасли экономики, государственный контроль, национальная безопасность, правовые ограничения, инвестиционное регулирование

Для цитирования: Галимов И.И. Правовые границы государственного контроля над иностранными инвестициями в стратегические отрасли // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 150–155. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-150-155.

Актуальность исследования правовых границ государственного контроля над иностранными инвестициями в стратегические отрасли Российской Федерации обусловлена тем, что инвестиционная политика в таких секторах находится на пересечении двух равнозначных публичных целей: обеспечения обороны страны и безопасности государства, с одной стороны, и поддержания предсказуемой правовой среды для инвесторов – с другой. В российской модели регулирования эта коллизия решается через сочетание общих гарантий прав иностранных инвесторов, закрепленных в Федеральном законе от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (далее – Закон № 160-ФЗ) [1], и специального разрешительного режима для сделок и установления контроля в хозяйственных обществах стратегического значения по Федеральному закону от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – Закон № 57-ФЗ) [2]. Дополнительное усиление контуров контроля в последние годы связано также с применением временных экономических мер, включая требование согласований по отдельным операциям с участием лиц из государств, признанных недружественными на основании Указа Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81. В совокупности это формирует ситуацию, когда правовые границы контроля становятся не только вопросом отраслевой регламентации, но и вопросом конституционно-правовой соразмерности ограничений, юридической определенности процедур и эффективности судебной защиты.

Цель исследования может быть сформулирована как выявление и научное обоснование пределов допустимого вмешательства государства в инвестиционные решения иностранных лиц в стратегических отраслях с учетом публичных интересов безопасности, принципов правового государства и гарантий предпринимательской деятельности. Для достижения этой цели в фокусе оказываются: соотношение общего режима допуска инвестиций и специальных изъятий ограничительного характера; критерии «стратегичности» и «контроля» как юридические факты, запускающие разрешительный порядок; процессуальные гарантии рассмотрения ходатайств и принятия решений уполномоченными органами; а также механизмы последующего контроля и оспа-

ривания актов государства. Нормативная рамка исследования здесь задается, прежде всего, Законом № 57-ФЗ [1] как специальным актом о предварительном согласовании и последствиях несоблюдения порядка, а также Законом № 160-ФЗ [2] как актом о гарантиях, стабилизационных оговорках и общих условиях деятельности иностранного инвестора.

Теоретическая значимость исследования заключается в уточнении понятийного аппарата и критериев правовой соразмерности в сфере инвестиционного контроля. На теоретическом уровне важны, во-первых, разграничение «ограничений допуска» и «условий осуществления» инвестиций; во-вторых, определение пределов дискреции государства при оценке угроз безопасности и при формулировании условий согласования; в-третьих, разработка модели баланса публичного интереса и частной автономии, где ключевыми предельными принципами выступают законность, недискриминация, предсказуемость процедур, мотивированность решений и наличие эффективного судебного контроля. Практическая значимость состоит в том, что результаты такого исследования применимы при подготовке правовых позиций и комплаенс-моделей для сделок с иностранным элементом в стратегических секторах, при разработке внутренних регламентов компаний по раскрытию информации о бенефициарном владении, а также при совершенствовании административных процедур (сроки, стандарты доказывания, требования к раскрытию структуры группы лиц) и судебной практики по спорам, связанным с последствиями несогласованных сделок.

Степень разработанности темы характеризуется устойчивым интересом российской правовой науки к институту контроля иностранных инвестиций, особенно после формирования специального режима Закона № 57-ФЗ и его последующих изменений. В научной литературе исследуются как материально-правовые параметры контроля (объекты и пороги, понятие контроля, состав стратегических видов деятельности), так и процессуальные аспекты (ходатайства, компетенция органов, последствия нарушений, типология исков и способы защиты).

Правовые границы государственного контроля над иностранными инвестициями в стратегические отрасли в Российской Федерации формируются как многослойная конструкция, в которой совмещены конституционные ориентиры экономической свободы и гарантий собственности с императивом за-

щиты обороны страны и безопасности государства. Системообразующим актом является Федеральный закон № 57-ФЗ, который вводит специальный разрешительный режим для сделок, ведущих к установлению контроля иностранного инвестора над стратегическим хозяйственным обществом, а также закрепляет последствия несоблюдения такого режима, включая ничтожность отдельных сделок и возможность судебного лишения права голоса. Общий «фон» гарантий и принципов допуска иностранных инвестиций задается Федеральным законом № 160-ФЗ, который, хотя и не отменяет специальных изъятий, закрепляет базовую логику правовой определенности для инвестора как участника гражданского оборота. В последние годы к классической модели контроля по Закону № 57-ФЗ добавился еще один практический контур: специальные меры в отношении сделок с участием лиц из государств, совершающих недружественные действия, в том числе по Указу Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81, а также институционализированная процедура рассмотрения разрешений подкомиссией Правительственной комиссии (инфраструктура разъяснений и подачи материалов опубликована Минфином России). Тем самым «правовые границы» контроля сегодня корректнее описывать не как одну линию запрета, а как совокупность критериев, процедур и санкций, которые действуют параллельно и иногда последовательно, образуя режим повышенной регуляторной плотности в чувствительных секторах [3, с. 92].

Ключевой вопрос границ контроля заключается в определении момента, когда допустимая защита публичного интереса переходит в чрезмерное вмешательство в инвестиционный оборот и инвестиционные риски. В доктринальном плане в качестве таких границ обычно выделяются принципы законности, соразмерности, недискриминации и юридической определенности; в прикладном плане – точность законодательных дефиниций «стратегического» статуса, «иностранного инвестора» и «контроля», достаточность процессуальных гарантий при рассмотрении ходатайств, мотивированность решений и доступность судебной защиты. Именно на стыке понятийного аппарата и процессуальной архитектуры формируется основная зона правовых рисков: инвестор, действующий в сложной корпоративной структуре, может не видеть «стратегичность» актива на втором или третьем уровне владения. В то же время государство, оценивая сделку как потенциальную угрозу, склонно расширять трактовку контроля, включая косвенное влияние через цепочки лиц и договорные механизмы. Показательно, что ФАС России разрабатывает публичные разъяснения по типовым вопросам применения Закона № 57-ФЗ (в том числе по косвенному контролю), что само по себе отражает сложность правоприменения

и необходимость методологического сопровождения рынка [4, с. 131].

Материально-правовой предел контроля задается, во-первых, перечнем стратегических видов деятельности и критериями отнесения хозяйственного общества к стратегическим. В логике Закона № 57-ФЗ государство не устанавливает «универсальную» лицензию на любые иностранные инвестиции, а вводит повышенный режим только для тех обществ, деятельность которых признана значимой для обороны и безопасности. Эта модель юридически важна, поскольку позволяет обосновывать ограничения не общей политической целесообразностью, а наличием нормативно определенного объекта защиты. Однако именно здесь возникают методологические сложности: состав «стратегических» видов деятельности изменчив, а сама стратегичность в ряде случаев зависит не от отраслевой принадлежности, а от наличия лицензий, статуса недропользования, инфраструктурной роли или факта доступа к критически важным ресурсам. В научной литературе это оценивается как объективная причина неопределенности: инвестор оценивает актив по бухгалтерским и корпоративным параметрам, тогда как регулятор – с точки зрения функциональной роли в системе безопасности. Отдельный аспект дискуссии связан с тем, что в условиях технологических изменений стратегическая значимость все чаще связана не с «традиционными» оборонными производствами, а с инфраструктурой данных, коммуникациями, контролем над логистическими узлами и критическими ресурсами, что подталкивает к расширительному пониманию охраняемого интереса даже при формально неизменном перечне отраслей [5, с. 54].

Во-вторых, границы контроля определяются понятием «контроль» и порогами участия, поскольку именно они являются юридическими фактами, запускающими обязанность согласования. Закон № 57-ФЗ построен так, что он реагирует не на сам факт покупки акций или долей иностранным лицом, а на установление контроля в значимом смысле: способность определять решения общества, управлять, назначать органы, влиять на ключевые сделки и стратегические решения. На практике анализ превращается в сложную юридико-экономическую задачу: необходимо выявить не только прямое владение, но и косвенное владение, согласованное поведение группы лиц, договорные конструкции (опционы, соглашения участников, квази-контроль через финансирование), а также реальных бенефициаров. Именно поэтому в 2025 г. активно обсуждались инициативы по расширению уведомительных обязанностей и усилению раскрытия информации о выгодоприобретателях и бенефициарах при владении пакетами акций ниже классического контрольного порога; по сообщениям деловой прессы, речь шла о введении обязанности уведомления при

владении не менее чем пятью процентами голосующих акций стратегического общества и о приостановлении рассмотрения отдельных процедур до получения разрешений Правительственной комиссии. В научном смысле это отражает важный сдвиг: государственный контроль постепенно становится не только разрешительным (для установления контроля), но и информационным (для мониторинга структуры владения), что усиливает превентивную функцию режима и одновременно повышает требования к юридической определенности формулировок, чтобы уведомительные обязанности не превратились в источник неумышленных нарушений [6, с. 185].

Процессуальные границы контроля не менее значимы, чем материальные. В модели Закона № 57-ФЗ ключевым элементом является рассмотрение ходатайств и принятие решений Правительственной комиссией при организационном участии уполномоченных органов. Сам по себе разрешительный порядок является допустимым инструментом в публично значимой сфере, однако его легитимность в правовом государстве зависит от того, насколько прозрачны сроки, стандарты доказывания, требования к раскрытию информации и процедура взаимодействия с заявителем. Обсуждение регламентации сроков и процедур неоднократно поднималось в публичных коммуникациях ФАС России, что указывает на реальный запрос на формализацию и предсказуемость процедур. В смежной области государственного контроля за экономической концентрацией ФАС внедрила более формализованные процедуры, включая механизм очного рассмотрения ходатайств, что показывает общий тренд на институциональное «процедурное укрепление» контроля: регулятор стремится уменьшить конфликтность, предоставляя заявителю возможность представить позицию, уточнить факты и снизить риск отказа из-за неполноты раскрытия. Хотя этот приказ относится к антимонопольным процедурам, он важен как показатель того, каким образом государство в целом отвечает на критику закрытости контрольных механизмов, и как постепенно повышается роль процедурных гарантий в экономическом администрировании [7, с. 94].

Особого внимания заслуживает существование двух параллельных механизмов контроля, возникших после 2022 г. С одной стороны, Закон № 57-ФЗ регулирует иностранный контроль над стратегическими обществами, исходя из соображений безопасности и обороны. С другой стороны, Указ № 81 и практика подкомиссии Правительственной комиссии адресованы рискам вывода активов и совершения операций с участием лиц из недружественных юрисдикций, то есть вводят дополнительный фильтр для широкого круга сделок, не сводимых только к стратегическим обществам. В результате правовая граница контроля в инвестиционной сфере сегодня

проходит не только по линии «стратегическое общество или нет», но и по линии «субъектный состав и санкционный периметр», что усложняет юридическую проверку сделок: даже при отсутствии контроля по Закону № 57-ФЗ может потребоваться разрешение в рамках контрсанкционного регулирования.

Анализ практики показывает, что наиболее чувствительной частью режима является система последствий нарушений. В доктрине обращается внимание на то, что такие последствия, формально не тождественные конфискации, обладают высокой интенсивностью вмешательства в корпоративные права: инвестор сохраняет титул владения, но утрачивает управленческое содержание пакета, что деформирует экономическую ценность актива и меняет переговорную позицию в корпоративном конфликте. Научный анализ исков о лишении права голоса показывает, что критически важен момент возникновения такого ограничения: авторы отмечают связь эффекта с вступлением судебного акта в законную силу и рассматривают это как баланс между публичным интересом и принципом правовой определенности. Практический пример применения подобных последствий иллюстрируется сообщениями ФАС России о делах, где иностранный инвестор совершал сделку без согласования по Закону № 57-ФЗ и по антимонопольным правилам, и далее в судебном порядке ставился вопрос о корпоративных последствиях. В отдельных аналитических обзорах прямо приводится пример дела общества с ограниченной ответственностью «Амурмедь» (дело № А04-899/2020) как иллюстрация того, что последствия нарушений могут быть реализованы через судебные требования о лишении права голоса или об обратном отчуждении доли, что делает правовой риск не теоретическим, а прикладным для любой сделки со сложной структурой контроля.

Отдельный, методологически значимый пласт современной практики связан с конфликтом между «специальными» последствиями по Закону № 57-ФЗ и попытками применять общегражданские конструкции в виде обращения имущества в доход государства или квалификации сделок как противных основам правопорядка. В публичной повестке такие сюжеты обсуждаются на примере споров вокруг активов, связанных с портовой инфраструктурой и логистическими узлами, где нарушения порядка контроля иностранных инвестиций рассматривались как юридическая основа для радикальных последствий. На уровне принципов это создает проблему границ: если специальный закон уже установил исчерпывающий набор последствий (например, лишение права голоса и реституция), то расширение санкций через общие нормы может восприниматься как размывание предсказуемости и усиление ретроспективного риска. Именно поэтому для академического анализа принципиально важно различать:

а) санкции, прямо предусмотренные Законом № 57-ФЗ; б) последствия, возникающие из иных публично-правовых требований (в том числе контрсанкционного режима); в) случаи, когда в судебном рассуждении используется комбинирование режимов. Такой подход позволяет определить границы контроля не только через нормы о согласовании, но и через допустимость правоприменительного «надстраивания» санкций сверх предусмотренных специальным законом.

С точки зрения эмпирического анализа полезно учитывать статистические маркеры, отражающие масштаб правоприменения. ФАС России в разные годы публиковала агрегированные данные: например, по итогам десяти лет действия Закона № 57-ФЗ сообщалось о 516 поступивших ходатайствах и рассмотрении значительного массива дел Правительственной комиссией; в последующие периоды упоминались показатели около шести сотен ходатайств за более длительный горизонт, а также соотношение рассмотренных и возвращенных заявлений. Хотя эти цифры не дают помесечной картины, они важны как индикатор того, что речь идет не об исключительных эпизодах, а о стабильной административной практике с накопленным массивом решений. Дополнительное представление о среде сделок с иностранным участием дают данные по рынку корпоративных сделок: например, в прессе со ссылкой на аналитические отчеты приводились показатели денежного объема сделок по выходу иностранцев из российских активов, где 2024 г. оценивался существенно ниже 2023 г. (порядка 3,38 млрд долл. США против 11,14 млрд долл. США), что косвенно подтверждает, что регуляторная среда и разрешительные контуры влияют на структуру сделок и динамику корпоративных трансформаций [8, с. 154]. При этом инвестиционная активность в экономике в целом по итогам 2024 г., по данным экономической аналитики, продемонстрировала рост, что указывает на неоднородность: общий инвестиционный цикл может быть положительным, тогда как иностранный компонент в чувствительных сегментах проходит через более жесткие фильтры и специальные процедуры [8, с. 155].

Таким образом, государственный контроль в данной сфере представляет собой не единичный запретительный механизм, а комплексный правовой режим, основанный на сочетании общего и специального регулирования. Общие гарантии допуска иностранных инвестиций и защиты прав инвестора сохраняют значение как базовая рамка гражданско-правовой определенности, однако в стратегических секторах они ограничиваются специальными нормами разрешительного и надзорного характера, ориентированными на обеспечение обороны страны и безопасности государства. Тем самым границы контроля определяются не отношением к иностран-

ному капиталу как таковому, а юридически фиксированным объектом защиты и установленными законом условиями вмешательства.

Ключевой материально-правовой предел контроля задается точностью дефиниций стратегического статуса хозяйственного общества и юридической конструкцией контроля. Чем сложнее корпоративные структуры, финансовые инструменты и договорные механизмы влияния, тем выше риск расширительного толкования контроля со стороны государства и, соответственно, тем выше требования к правовой определенности критериев, при которых возникает обязанность согласования либо уведомления. Следовательно, обеспечение юридической определенности в понятиях «контроль», «группа лиц», «косвенное владение» и «бенефициарное влияние» становится не вспомогательным, а системообразующим условием правовой устойчивости всего режима.

Литература:

1. Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
2. Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.
3. Акимова И.В., Симакова К.Б., Анпилогов А.А. Конкретизация или расширительное толкование закона? (О новых подходах к государственному регулированию иностранных инвестиций в стратегические отрасли экономики) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 2. С. 90–94.

4. Мильчакова О.В. Приоритет публичных интересов в регулировании иностранного участия в стратегических отраслях экономики // Право и политика. 2023. № 6. С. 127–136.
5. Мильчакова О.В. Стандарты доказывания факта незаконного установления контроля иностранного инвестора над стратегическим хозяйственным обществом // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 2 (34). С. 50–57.
6. Мильчакова О.В. «Стратегическое хозяйственное общество» в понимании Закона об иностранных инвестициях // Административное и муниципальное право. 2024. № 6. С. 182–193.
7. Попков А.В., Сангулия В.С. Контроль иностранного инвестора над российским стратегическим хозяйственным обществом: допустимость косвенных доказательств в правоприменении // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 3 (27). С. 90–95.
8. Федяев Д.А. Иски о лишении права голоса по закону об иностранных инвестициях в стратегические хозяйственные общества / Д.А. Федяев // *Ex jure*. 2022. № 2. С. 151–165.

Legal Limits of State Control over Foreign Investment in Strategic Sectors

Galimov I.I.

Kazan (Volga Region) Federal University

This research is devoted to analyzing the legal limits of state intervention in the sphere of foreign investments made in strategically important segments of the Russian economy. The relevance of the work is due to the increasing complexity of the legal regime for admitting foreign capital under conditions of strengthened national security requirements, technological sovereignty, and economic stability, which exacerbates the problem of proportionality between public law restrictions and the need to maintain the predictability of investment turnover. The aim of the study is to identify and theoretically substantiate the legal boundaries of state control over foreign investments in strategic sectors, taking into account current legislation and established law enforcement practice. To achieve this goal, the work addresses the tasks of analyzing the normative structure of special investment control, identifying criteria for strategic importance and legal control, and evaluating procedural mechanisms for approval and the consequences of their violation.

The scientific significance of the research lies in clarifying the conceptual and functional characteristics of state control as a special legal regime that combines licensing, supervisory, and sanctioning elements, as well as in revealing the relationship between the substantive and procedural boundaries of permissible state intervention in investment and corporate relations. The practical significance of the work lies in the possibility of using the formulated conclusions in the legal examination of transactions with foreign participation, developing regulatory compliance models for strategic business entities, and preparing legal positions in administrative and judicial approval procedures.

The main results of the study are the identification of the multi-level nature of the legal boundaries of state control, due to the simultaneous operation of investment and counter-sanction regulations, and the substantiation of the key role of the principles of legal certainty and proportionality in the application of restrictive measures. The work concludes that the stability of the legal control regime is achieved not through the expansion of prohibitive mechanisms, but through the institutional strengthening of procedural guarantees and a clear differentiation of special and general legal consequences. The scientific novelty of this research lies in the comprehensive understanding of state control over foreign investments as a dynamic system of legal restrictions and guarantees, in which the limits of intervention are formed at the intersection of substantive legal criteria, procedural standards, and the practice of their judicial evaluation.

Keywords: foreign investments, strategic sectors of the economy, state control, national security, legal restrictions, investment regulation