

Н.В. Кононкова

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ИНОСТРАННОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

В статье анализируется российское законодательство в имперский период, регулирующее иностранное предпринимательство и инвестиционную деятельность.

On the basis of norms' analysis the author considers the development of legal regulation of foreign entrepreneurship in Russian imperia in the XIX century.

В XIX в. в России формируются основы правового регулирования иностранного предпринимательства и инвестиционной деятельности. Развитие капитализма требовало модернизации не только промышленности и экономики в целом, но также и законодательства. В любом государстве инвестиционный процесс развивается в ходе планомерной государственной политики, имеющей две составляющие – экономическую и правовую. Экономические решения государство закрепляет в нормативных правовых актах. Право должно определять сферу проникновения иностранного капитала и указывать приоритеты для некоторых направлений инвестиционной деятельности иностранных инвесторов. С помощью правовых средств государство воздействует на инвестиционный процесс, устанавливая для иностранных инвесторов, в частности, гарантии уменьшения их финансовых рисков и предоставляя им льготы. Право признано ограждать российские национальные и деловые интересы от посягательств.

В России становление инвестиционного и предпринимательского права шло не простым путем. Одновременно с развитием капитализма в течение XIX в. происходило переосмысление правящей элитой значения иностранных капиталовложений для модернизации и развития отечественной промышленности. Иностранные инвестиции перестали рассматриваться только с позиции конкуренции отечественной торговли и промышленности. Царское правительство стало понимать, что в условиях экономической стагнации преодолеть промышленное отставание от западно-европейских государств можно отказавшись от политики жесткого меркантилизма и протекционизма. Однако привлекая в страну иностранный капитал, царское правительство в то же время стремилось создать такую законодательную базу, которая не позволила бы иностранному капиталу занять ведущие позиции в экономике России. Анализ правовых норм, действовавших в сфере предпринимательства на протяжении XIX в. и в начале XX в., обнаруживает последовательную защиту государственных интересов и стремление верховной власти соблюдать в обществе социальное равновесие.

В начале XIX в. действовало ограничение на предпринимательскую, инвестиционную деятельность иностранных предприятий и частных лиц [1]. Но с 50-х гг. XIX в. в целях активизации промышленности предпринимаются меры по расширению прав иностранцев в сфере инвестирования в российскую торговлю и промышленность. Либерализация правового статуса иностранцев начинается с торговых контрактов с Францией, Бельгией, Англией. Эти контракты предоставляли иностранным предпринимателям широкие права [2]. Указ от 7 июня 1860 г. «О правах пребывающих в России иностранцев» уравнивал иностранцев с российскими гражданами в области торговли, промышленности,

инвестиционной деятельности. Он установил, что «пребывающим в России иностранцам по торговле, земледелию и промышленности дарованы такие же права, коими пользуются русские подданные»[3].

В 60-90-е гг. принимаются правовые акты, отменившие сословный принцип предпринимательской деятельности и позволившие привлечь для развития экономики страны капиталы отечественных и иностранных сословий. «Положение о пошлинах на право торговли и других промыслов»(1863-1865 гг.) установило общее право на занятие предпринимательской деятельностью для представителей всех отечественных и иностранных сословий [4]. «Положение о государственном промысловом налоге» (1898 г.) ввело новые правила торговой и промышленной деятельности вне сословного статуса на основе получения промысловых свидетельств. В результате был изменен правовой статус иностранных предпринимателей, получивших равные права с отечественными купцами и промышленниками. Теперь их деятельность в промышленности и торговле не требовала дополнительных правил. Налогообложение, выбор организационно-правовых форм, правоотношения с иными субъектами права не требовали дополнительного правового регулирования, а подчинялись общему российскому законодательству.

В этот период были заложены общие принципы правовой регламентации правового положения и предпринимательской деятельности иностранцев: находясь в России «как лично, так и по имуществу их», иностранные подданные подлежали действию российских законов и пользовались их общей защитой; иностранцы, поселившиеся на купленных ими землях, должны были нести «земские повинности» во всех отношениях наравне с другими жителями этого края; если в отношении иностранцев не было установлено особых правил, они подлежали действию общих законов Российской империи и пользовались всеми правами, установленными этими законами [5].

Но среди иностранцев выделялась особая группа, права которых, в том числе и на торговую-промышленную деятельность, рассматривались особо. Это были иностранцы-евреи. Чтобы «производить в империи торг, учреждать банкирские конторы и устраивать фабрики», а также приобретать недвижимость, они должны были получить особое разрешение министерств финансов, внутренних и иностранных дел. Наиболее быстро эта процедура проходила для тех, кто был «известен по своему положению в обществе и по обширным торговым оборотам» [6]. До конца XIX в. действовало положение, по которому иностранцы, желающие вступить в России в первую купеческую гильдию, должны были иметь свидетельство о том, что они христиане. Исключение делалось лишь для «азиатов, которые могут поступать в гильдии в тех губерниях, в коих евреям постоянное пребывание не дозволено» [7].

Что касается правового обеспечения иностранных инвестиций, то каких-либо специальных инвестиционных законов в России не существовало. К деятельности российских и иностранных инвесторов применялись общие российские законы – такие как Общий устав российских железных дорог (1885 г.), Устав торговый (1887 г.), Устав вексельный (1862, 1902 гг.), Устав о промышленности (1892 г.), Устав горный (1893 г.), Свод законов гражданских, Устав о прямых налогах, Устав кредитный. И только в Горном и Торговом уставах, Уставе о промышленности имелись отдельные статьи, регламентирующие деятельность иностранных подданных в соответствующих отраслях экономики.

Отсутствие подробной регламентации инвестиционных правоотношений в законодательстве дореволюционной России объясняется тем, что появление иностранных капиталов в экономике Российской империи происходило главным образом в ссудной форме. Обычно выделяют четыре категории (формы) участия иностранных капиталов в российской экономике. Во-первых, это государственные займы, заключаемые как со специальными целями, – например, для постройки железной дороги, так и для удовлетворения государственных потребностей. Во-вторых, это долгосрочные займы общественных и частных учреждений, заключаемые на внешних денежных рынках. В-третьих, иностранный капитал появляется на внутренних рынках страны в форме

краткосрочных операций по учету векселей и ссудам, выполняемым при посредстве местных банковских учреждений. Наконец, иностранный капитал направляется для непосредственной эксплуатации природных богатств страны [8].

Такое привлечение иностранных инвестиций соответствовало практическим реалиям того времени. Не только в России, во всех странах обращение к иностранному капиталу начиналось в форме государственных займов, получаемых правительством у иностранных банкиров. В середине XIX в. наибольшее значение в мире приобрели железнодорожные внешние займы – государственные или гарантированные государственной властью. В конце XIX в. они стали вытесняться прямыми иностранными инвестициями [9].

С середины XIX в. нормативно регулируется создание смешанных и иностранных акционерных компаний. Это было важно в новых условиях активного развития капиталистических отношений и отсутствия какого-либо законодательства в этой сфере. Предшествующее правовое регулирование распространялось только на иностранных физических лиц, занимавшихся торговой и промышленной деятельностью в России.

«Положение о компаниях на акциях» (1836 г.) содержало требования к уставам акционерных обществ вне зависимости от того, были ли акционеры российскими или иностранными подданными. Деятельность иностранной компании ограничивалась указанными в уставе целями. При этом должности заведующего делами и управляющего имуществом в компании могли занимать только российские подданные, но не лица иудейского вероисповедания [10]. «Положение» вводило разрешительную систему учреждения акционерных обществ. Это стало общей практикой вплоть до начала XX в. Но деятельность иностранного общества регламентировалась специальным правительственным постановлением с разрешения Совета министров, утвержденного императором. С 1888 г. под разрешительную систему регистрации не попадали лишь те иностранные компании, деятельность которых ограничивалась торговлей импортными товарами. Деятельность судоходных компаний, перевозивших пассажиров и грузы между русскими и зарубежными портами, также могла вестись без особого разрешения императора. На иностранные компании распространялись все законы, касавшиеся прав иностранных граждан в России.

Формирование правовой базы деятельности иностранных акционерных компаний и иных предприятий было продолжено Указом 1863 г. «О предоставлении французским акционерным (анонимным) обществам и другим, учрежденным во Франции, товариществам, права пользоваться в России всеми их правами, сообразуясь с русскими законами» (1863 г.) [11]. Далее последовали международные конвенции и соглашения, заключенные Россией с иностранными государствами, о взаимном признании и обеспечении прав акционерных обществ. И если вначале правами, едиными с российскими акционерными обществами, пользовались только иностранные предприятия государств, с которыми были заключены такие конвенции, то после 1887-1888 гг. общие для инвестиционной деятельности правила распространились на иностранные общества иных государств, получившие специальные разрешения на их организацию от российского правительства. Деятельность таких предприятий обуславливалась особыми правилами, разработанными специально для них.

В период с 1863 г. по 1904 г. российское правительство подписало с десятью странами Западной Европы и Северной Америки (в том числе Францией, Англией, Германией, Северо-Американскими штатами) ряд международных актов о взаимном признании и ограждении прав акционерных обществ. После этого иностранные компании стали пользоваться правом судебной защиты. Российское государство взяло на себя обязательство защищать от подделки иностранные товарные знаки и клейма на территории империи.

В это же время оформляется «сепаратное» законодательства, регулировавшее организацию и деятельность акционерных обществ [12]. Его составляли уставы компаний, утвержденные верховной

властью, и предоставлявшие конкретной компании и ее учредителям особый порядок организации и функционирования по сравнению с общегражданским законодательством. Это создавало для иностранных акционерных обществ более льготные условия, чем для российских. Такое положение объяснялось потребностями экономического развития России, недостаточностью у нее отечественных капиталов для индустриализации, развития передового промышленного производства.

Предоставляя иностранным инвесторам и предпринимателям в целом равные с российскими подданными права, в отдельных случаях правительство устанавливало тем не менее ограничения на их деятельность. Так, Торговым уставом было введено исключительное право российских предпринимателей и транспортных обществ на плавание во внутренних водах и каботажное судоходство [13]. Судоходство по Каспийскому морю разрешалось осуществлять лишь тем торговым домам и акционерным обществам, которые состояли только из русских подданных [14]. По законам Российской империи иностранцы были лишены права владеть контрольным пакетом акций судоходных компаний.

Более значительными были ограничения в деятельности иностранного финансового капитала. Российское законодательство не допускало прямой деятельности на территории страны иностранных банков. Средства поступали через промышленные общества, а с середины 1890-х гг. – через российские банки. Устав кредитный, строго регулируя банковские операции и процентные ставки по займам и ссудам, ставил своей целью минимизацию спекулятивных сделок, а также сдерживал появление мелких учреждений с ограниченными возможностями. В страховом деле российское законодательство (вслед за французским, германским и американским) также детально регулировало инвестиционные операции акционерных обществ, определяя порядок помещения и хранения средств и способы покрытия обязательств.

Основная часть иностранных инвестиций привлекалась в промышленное производство. Устав о промышленности (ст. 177) закреплял за иностранцами право «устанавливать фабрики и заводы без вступления в подданство», а также «получать права на привилегии», т.е. патент на изобретение или техническое усовершенствование с соответствующими льготами [15]. Горный устав, регламентирующий предпринимательскую деятельность в добывающей, металлообрабатывающей и нефтеперерабатывающей промышленности, разрешал «производство горного промысла на свободных казенных землях лицам всех состояний, пользующихся гражданской правоспособностью, как русским подданным, так и иностранцам» [16]. При этом иностранным компаниям запрещалась как самостоятельная горно-промысловая деятельность, так и участие в ней в роли пайщика в приграничных территориях: в Приморской, Амурской, Семипалатинской, Забайкальской областях, на Сахалине, Алтайском округе, Томской, Иркутской губерниях [17]. Сдерживалось проникновение иностранного капитала в нефтяную промышленность, в добычу и обработку драгоценных металлов. Первоначально иностранным подданным было запрещено заниматься золотопромышленностью. Однако скоро выяснилось, что отечественный капитал проявляет очень слабый интерес к этой отрасли. Поэтому правительство было вынуждено давать разрешение на золотодобычу иностранным компаниям, но только под жестким контролем государства [18]. Законодательно запрещался экспорт необработанного сырья. Так, нефть вывозилась не в сыром виде, а только в виде продуктов ее переработки. Причем экспорт нефтепродуктов составлял лишь 12% от всего объема производства, т.е. вывозились «излишки», которые превышали объем потребления национального рынка. Таким образом, ограничительные статьи Горного устава были продиктованы защитой национальных и экономических интересов России.

Таким образом, проанализировав предпринимательское и инвестиционное законодательство России в XIX в., следует отметить, что иностранным предпринимателям и инвесторам в Российской империи был предоставлен национальный режим. Их деятельность регулировалась в целом общими

российскими нормативными актами, наравне с российскими подданными. Ограничения их предпринимательских прав было продиктовано государственными интересами (контроль над добычей драгоценных металлов, ограничение доступа иностранного капитала в стратегически важные отрасли экономики, запрет иностранного предпринимательства в приграничных областях). Это время характеризуется отсутствием в законодательстве специальных законов, детально регламентировавших инвестиционные правоотношения с участием иностранных граждан.

1. ПСЗ I. – Т. XXXIX, № 30115; Вольтке, Г. Право торговли и промышленности в России в историческом развитии (XIX в.). – СПб, 1905. – С. 17.

2. ПСЗ II. – Т. XXXIV, № 34157. РГИА. Ф. 1149. Оп.V. 1860 г. Д. 34. Л. 69, 154-161 (Приложение. «Права, предоставленные иностранцам на основании трактатов, заключенных Россией с другими державами»).

3. ПСЗ II. – Т. XXXV, № 35880.

4. ПСЗ II. – Т. XXXVIII, № 39118; Т. XL, № 41779.

5. Тесленко, А.М. Указ. соч. – С. 15-16.

6. Свод законов Российской империи. – Т. IX. Законы о состояниях. – СПб., 1899. – Ст. 828, прим. 2.

7. Свод законов Российской империи. – Т. XI. – Ч. 2. Уставы торговый, промышленный и ремесленный. – Изд. 2-е, 1871. Устав торговый. – Ст. 199 – 202.

8. Воронов, Л. Иностранные капиталы в России. – М., 1901. – С. 3.

9. Бовыкин, В.И. Иностранные капиталы в России: некоторые уроки прошлого. – Россия во внешнеэкономических отношениях. – М., 1993. – С. 16.

10. ПСЗ. II. – Т. 11. – Отд. II, № 9763; СУ 1907. – Отд. II. Ст. 177, 191, 192, 314, 315, 419. 11.

11. ПСЗ II. – Т. XXXVIII, № 40045.

12. РГИА. Ф. 560. Оп. 22. Д. 228. Л. 45-49.

13. Свод законов. – Т. XII. – Ч. 1. Устав путей сообщения.

14. Свод законов. – Т. XI. – Ч. 2. Устав торговый. – Ст. 832.

15. Там же. Устав о промышленности фабричной и заводской. – Ст. 177.

16. Свод законов Российской империи. – Кн. II. – Т. VII. – М., 1910. Устав горный. – Ст. 263.

17. Там же. – Ст. 267, прим. 3.

18. Там же. – Ст. 267, прим. 4.