

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Статья / Article

УДК 347.73(470):339.727.22

Правовые механизмы стимулирования притока иностранных инвестиций в экономику России

И. В. Бородушко

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Иностранные инвестиции являются необходимой составляющей эффективного функционирования и развития современной национальной экономики. Одно из важнейших условий оптимизации потоков иностранных инвестиций в экономику России заключается в создании и применении действенных механизмов их государственного правового регулирования.

В статье раскрыта значимость понятийного аппарата в исследуемой области права и определены возможности его совершенствования. Сформированы предложения по структурированию мер государственной поддержки иностранных инвесторов. Раскрыта перспективность привлечения иностранных инвесторов к экспертно-консультативной деятельности по профильным проблемам развития экономики.

Продвижение по трем обозначенным направлениям развития правового регулирования иностранных инвестиций составляет одну из предпосылок активизации инвестиционных процессов в России.

Ключевые слова: инвестиционное право, иностранные инвестиции, инвестиционное законодательство, экспертно-консультационная деятельность.

Для цитирования: Бородушко И.В. Правовые механизмы стимулирования притока иностранных инвестиций в экономику России // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 4(62). С. 84–94.

Legal Mechanisms to Increase the Flow of Foreign Investment into the Russian Economy

Irina V. Borodushko

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

Foreign investment is a necessary component of the effective functioning and development of a modern national economy. One of the most important conditions for optimizing foreign investment flows in Russia is the creation and application of effective mechanisms for their state legal regulation.

The article reveals the significance of the conceptual apparatus in the studied area of law and identifies the possibilities for its improvement. Proposals for structuring government support measures for foreign investors have been formulated. The prospect of attracting foreign investors to expert and advisory activities on specialized problems of economic development is revealed.

Advancement in the three designated areas of development of legal regulation of foreign investment is one of the prerequisites for the activation of investment processes in Russia.

Key words: investment law, foreign investment, investment legislation, expert advisory activities.

For citation: Borodushko, I.V., (2020) Pravovye mekhanizmy stimulirovaniya pritoka inostrannykh investitsij v ekonomiku Rossii [Legal mechanisms to increase the flow of investment in the Russian economy]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 4(62). pp. 84–94. (In Russian).

Введение

Глобализация мировой экономики и углубление международного разделения труда определяют нарастающую значимость иностранных инвестиций в международном деловом обороте и в экономике каждой страны. Для современной России иностранные инвестиции являются важным фактором экономического роста и интеграции в мировую экономическую систему, а также овладения новыми технологиями производства и менеджмента. Однако, инвестиционный климат в России продолжает оставаться недостаточно привлекательным для потенциальных зарубежных инвесторов. Необходима реализация комплекса правовых мер по преломлению данной негативной тенденции.

Определение путей совершенствования законодательства в части регулирования зарубежных инвестиций в экономику России является актуальным направлением научных исследований и привлекает внимание многих российских ученых-правоведов. Но тема остается далеко не исчерпанной. В данной статье исследованы такие ключевые аспекты развития нормативной правовой базы регулирования деятельности иностранных инвесторов, как: современные дискуссионные вопросы инвестиционного права; уточнение используемого понятийного аппарата;

структура государственных мер по защите прав и интересов иностранных инвесторов; привлечение иностранных инвесторов к экспертно-консультационной деятельности.

Современные дискуссионные вопросы инвестиционного права

Существенному повышению качества государственного регулирования инвестиционной сферы в России будет способствовать принятый 01.04.2020 г. Федеральный закон № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», нормы которого распространяются на отечественных и иностранных инвесторов. Но оценки специалистами современного состояния правового регулирования рынка инвестиций в России остаются неоднозначными. Как нам представляется, трудно согласиться с мнением отдельных авторов (Коварда В.В., Рогов Р.А.), утверждающих, что «Россией создана соответствующая мировой практике нормативная база регулирования инвестиционной деятельности внутри страны и привлечения иностранных инвестиций.» [1, с. 22]. Достаточно спорным является предложение В.Н. Лисицы о регламентации деятельности зарубежных инвесторов, «допускающей применение с согласия принимающего государства других, помимо национальных, норм права, способных обеспечить осуществление субъективных гражданских и иных прав и исполнение обязанностей сторон» [2, с. 45].

Мы разделяем позиции тех авторов, которые ориентированы на выявление проблем и поиск путей совершенствования инвестиционного законодательства России. Например, Е.Е. Коркина предлагает ряд корректировок законодательства, т.к. Россия «проигрывает в острой конкурентной борьбе за инвестора ... Причина заключается ... в отсутствии таких гибких правовых форм и механизмов в российском законодательстве, которые смогли бы обеспечить долгосрочное совместное сотрудничество, выгодное и государству, и инвестору.» [3, с. 275, 288].

В научной литературе нередко высказываются весьма спорные предложения по радикальному пересмотру действующих норм права, применяемых к иностранным инвесторам: «распространить стабилизационную оговорку на всех иностранных инвесторов» [4, с. 106]; «переход к рассмотрению регулирования инвестиций как формы реализации внешнеэкономических и внешнеполитических интересов России» [5, с. 12]; делается предостережение – определяя правовой режим иностранных инвестиций,

следует заботиться о предотвращении «возможности использования иностранного капитала как средства подрыва национальной экономики, оказания политического давления на Россию» [6 с. 75] Подобные «экстремальные» идеи требуют исключительно осторожного взвешенного подхода.

Уточнение понятийного аппарата, используемого в инвестиционном законодательстве

Уточнение используемого понятийного аппарата является одной из обязательных предпосылок эффективного применения правовых норм и взаимопонимания между государством и зарубежными инвесторами. К числу важнейших терминов, используемых в инвестиционном законодательстве, относятся: «иностранный инвестор», «прямые иностранные инвестиции», «правовой режим иностранных инвестиций», «приоритетный инвестиционный проект» и др. Особенности некоторых из этих терминов рассмотрены в статье Бородушко И.В. и Кокорина И.С. [7, с. 191–193].

Вопрос о понятийном аппарате и толковании смысла основных терминов актуален как с точки зрения теории международного инвестиционного права, так и практической деятельности в области международного инвестиционного сотрудничества. Достаточно часто, как указывают Р. Дольцер и К. Шрёер¹, именно различия в трактовке терминов в законодательствах разных стран становятся причинами возникновения инвестиционных споров.

Следует отметить, что в Российской Федерации законодательное закрепление определений терминов в правовых актах не всегда унифицировано и непротиворечиво. Например, Семочкина М.А., как и ряд других авторов, отметила следующее противоречие: в Федеральном законе № 160 «иностранная инвестиция определяется через процесс, т.е. через вложение иностранного капитала, а национальные инвестиции – через объект инвестирования, т. е. через объекты, которые инвесторы вкладывают в инвестирование» [8, с. 75]

Разные определения даются понятию «приоритетный инвестиционный проект». В ст. 2 Федерального закона № 160 указано: «приоритетный инвестиционный проект – инвестиционный проект, суммарный объем иностранных инвестиций в который составляет не менее 1 млрд рублей (не

¹ Обзор на книгу «Principles of International Investment Law». Zakon.ru.

менее эквивалентной суммы в иностранной валюте ...) или инвестиционный проект, в котором минимальная доля (вклад) иностранных инвесторов в уставном (складочном) капитале ... составляет не менее 100 млн рублей ...»¹.

По Федеральному закону «Об иностранной инвестиционной деятельности» под приоритетным инвестиционным проектом понимается «инвестиционный проект, суммарный объем капитальных вложений в который соответствует требованиям законодательства российской Федерации, включенный в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации»². Понятно, что различия в предмете регулирования двух законов требуют разного подхода к выбору терминологии. Но это не должно вступать в противоречие с принципом унификации понятийного аппарата. Первое определение внутренне противоречиво – сам термин охватывает все виды инвестиционных проектов, а определение дано только относительно инвестиционных проектов с участием иностранных инвесторов. По нашему мнению, следовало бы уточнить сам термин – ««приоритетный инвестиционный проект, реализуемый с участием иностранного инвестора». Второе определение носит отсылочный характер – нет информации о критериях установления суммарного объема инвестиций, дана лишь ссылка на решение Правительства РФ.

Структура государственных мер по защите прав и интересов иностранных инвесторов

При регулировании инвестиционной деятельности государство использует такие требующие правовой регламентации инструменты, как: система налогообложения и применение специальных налоговых режимов, лицензирование операций, регламентация условий использования природных ресурсов, оптимизация таможенных и административных процедур, создание особых экономических зон и др.

¹ Федеральный закон от 09.07.1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации (в ред. от 31.05.2018 г.)

² Статья 1 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 № 59-ФЗ (в ред. от 02.08.2019 г.).

Государственные гарантии прав иностранных инвесторов в Российской Федерации закреплены в статьях 5–15 Федерального закона № 160-ФЗ. По мнению автора, эти положения могут быть структурированы с выделением четырех аспектов:

1. Общие положения (ст. 5). Иностранному инвестору обеспечивается полная защита его прав и интересов в соответствии с российским законодательством. Иностранный инвестор защищен от незаконных действий органов публичной власти и их должностных лиц путем предоставления ему права на возмещение причиненных такими действиями убытков;

2. Ключевые права в области осуществления иностранным инвестором инвестирования и хозяйственной деятельности на территории России (ст. 6, 7, 10–15). Законом предусмотрены гарантии прав иностранного инвестора в конкретных областях: использование разных форм инвестиций; переход прав и обязанностей к другому лицу и др.;

3. Меры по защите прав и интересов иностранного инвестора (ст. 8, 9). Законом урегулированы две группы обстоятельств, способных причинить ущерб интересам иностранного инвестора – национализация либо реквизиция имущества и изменения в неблагоприятную для инвестора сторону национального законодательства;

4. Мера по созданию льготного режима деятельности иностранного инвестора (ст. 16, 17). Предусматривается предоставление иностранным инвесторам и коммерческим организациям с иностранными инвестициями льгот по уплате таможенных платежей. Субъекты РФ и муниципалитеты оказывают поддержку иностранным инвесторам в различных формах.

Использование предложенного разграничения четырех аспектов регулирования и защиты прав иностранных инвесторов позволило бы более целенаправленно распределять полномочия и обеспечивать взаимодействие органов исполнительной власти, ответственных за отдельные направления регулирования зарубежных инвестиций.

Привлечение иностранных инвесторов к экспертно-консультационной деятельности

На улучшение инвестиционного климата в России направлена деятельность созданного еще в 1994 г. Консультативного совета по иностранным инвестициям, возглавляемого Председателем Правительства РФ. Членами Консультативного совета являются представители крупнейших

международных компаний и банков, ведущие специалисты ряда министерств и ведомств, научных центров.

Взаимодействие органов власти и зарубежных инвесторов в рамках деятельности Консультативного совета способно снизить риски и повысить безопасность как российского государства, так и деятельности иностранного бизнеса в России. Однако в повседневной практике подобное партнерство отсутствует, не исследовано оно и современной наукой. Это частный случай общей закономерности, сформулированной Е.С. Янковской следующим образом: «органичная связь уровня безопасности на микро- и макроуровне, многочисленные проявления и следствия этой связи крайне слабо учтены в теории и методологии науки» [9, с. 98]. Несомненно, повысится сбалансированность интересов и снизятся риски для государства и иностранных инвесторов благодаря двум принятым в 2020 г. Федеральным законам – № 69-ФЗ от 01.04.2020 г. и № 225-ФЗ от 31.07.2020 г. Первый из них регулирует вопросы защиты прав инвесторов, второй направлен на обеспечение безопасности государства через регулирование инвестиционного режима в стратегически важных производствах. Заслуживают внимания выдвигаемые Ю.В. Илясовой положения об инвестиционной безопасности, которая «одновременно является состоянием, процессом и результатом». [10, с. 99].

Приведем лишь несколько примеров оценок и рекомендаций, высказанных на пленарном заседании Консультативного совета в октябре 2019 г. Реализация Стратегии научно-технологического развития России затруднена сохранением устаревших и избыточно жестких регуляторных норм и отсутствием механизмов их оперативного изменения. Предлагается: на основе анализа технических регламентов и нормативов Таможенного союза определить избыточные нормы и необходимость введения новых норм; сформировать оптимальные инновационные решения для производства малотиражной продукции; разработать политику стимулирования территориальной локализации производства наукоемкой продукции; для решения задач автодорожного строительства необходимо постановлением Правительства предусмотреть повышение доли строительства автодорог с цементобетонным покрытием, разработать пакет нормативно-правовых документов (которые 30 лет не обновлялись) по качественному строительству автодорог с применением современных

технологий и цементобетонных покрытий, применять инновационные технологии цементобетонных покрытий и оснований, подготовить программу создания отечественных комплектов машин по строительству цементобетонных покрытий¹.

На современном этапе все большую значимость приобретают процессы цифровизации управленческой деятельности, где, как отметила Янковская Е.С., новые тренды в своей совокупности «представляют спроецированный на сферу управленческой деятельности на уровне организаций комплекс основных составляющих всеобщего процесса цифровизации» [11, с. 43]. Ценно, что одним из приоритетных направлений дальнейшей работы Консультативного совета явится «Цифровизация экономики и передовые технологии». В рамках этого направления предусматривается осуществить подготовку предложений по нормативному правовому регулированию работы с «большими данными» и «эталонными данными».

Особого внимания заслуживают рекомендации Консультативного совета по вопросам вузовского образования. Предлагается создание модели образовательных консорциумов под эгидой ведущих российских вузов с целью повышения качества образования в периферийных вузах (необходимо преломить тенденцию нарастания разрыва в качестве подготовки специалистов в центральных и периферийных вузах). Отмечается актуальность правового закрепления форм коллаборации (сотрудничества) и взаимодействия вузов.

На состоявшемся 13.03.2020 г. очередном заседании Консультативного совета по иностранным инвестициям Президент В.В. Путин в своем выступлении сказал: «каждую из этих встреч... можно считать своего рода тестом... на совместимость российской законодательной базы с ожиданиями и намерениями инвесторов...», и далее – «мы очень рассчитываем на ваш опыт, на ваши знания...»². Президент также отметил, что государство планирует совершенствовать законодательную базу инвестиционных процессов, и в этом деле рекомендации иностранных инвесторов крайне важны.

¹ XXXIII пленарное заседание Консультативного совета по иностранным инвестициям в России. 21.10.2019 г. fias.ru.

² Путин В.В. Выступление на заседании Консультативного совета по иностранным инвестициям при Правительстве России. 13.03.2020 г. kremlin.ru.

Заключение

Таким образом, в пределах четырех рассмотренных автором аспектов правового регулирования сферы иностранных инвестиций в экономику России выстраивается логическая цепочка связей и отношений. Первое: важна согласованность в общей оценке состояния инвестиционного права России. Второе: законодатель, органы исполнительной власти, зарубежные инвесторы должны владеть единым терминологическим аппаратом для избежания ошибочного толкования позиции и действий другой стороны. Третье: все участники отношений, связанных с зарубежными инвестициями, должны четко ориентироваться в направленности, содержании и взаимосвязи четырех составляющих правового регулирования иностранных инвестиций (общие принципы – права иностранного инвестора – защита прав иностранного инвестора – льготы иностранным инвесторам и их поддержка органами власти в регионах). Четвертое: необходимо расширить, углубить и сделать более открытым взаимодействие государства и иностранных инвесторов за счет мер по привлечению иностранных инвесторов к экспертно-консультационной деятельности в профильных сферах экономики.

Список литературы

1. Коварда В.В., Рогов Р.А. Исследование основных проблем привлечения иностранных инвестиций в экономику России // Вестник евразийской науки. 2019. № 1. Т. 11. С. 20–35.
2. Лисица В.Н. О регулировании международной инвестиционной и иной внешнеэкономической деятельности в рамках национальной правовой системы // Юридическая наука и практика. 2017. Т. 13. № 2. С. 41–46.
3. Коркина Е.Е. Правовые формы привлечения иностранных инвестиций в нефтегазовую отрасль России // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 2. С. 274–292.
4. Глинщикова Т.В., Сердюкова В.С. Проблема обеспечения стабильности правового регулирования деятельности иностранного инвестора // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 8. С. 105–107.
5. Доронина Н.Г., Семилютин Н.Г. Проблемы и пути развития российского инвестиционного законодательства // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 5–14.
6. Литягин Н.Н. Правовые предпосылки инвестирования // Вестник финансового университета. 2011. № 6. С. 69–75.
7. Бородушко И.В., Кокорин И.С. Эволюция нормативно-правовой базы прямых иностранных инвестиций в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 1(51). С. 190–199.
8. Семочкина М.С. К вопросу о понятии иностранных инвестиций и объектов инвестирования // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 1. С. 74–76.

9. Янковская Е.С. Правовые средства в системе мер по обеспечению экономической безопасности на микро- и макроуровнях // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 94–98.

10. Илясова Ю.В. Современное состояние и проблемы обеспечения инвестиционной безопасности в Российской Федерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление. 2019. Т. 5 (71). № 3. С. 89–100.

11. Янковская Е.С. Трансформация систем управления бизнесом в Российской Федерации в условиях глобальной цифровизации // Путеводитель предпринимателя Т. 13. №2. 2020. С. 37–45.

References

1. Kovarda, V.V., Roman, R.A. (2019). Issledovanie osnovnykh problem privlecheniya inostrannykh investitsij v ekonomiku Rossii [Study of the main problems of attracting foreign investment in the Russian economy]. *Vestnik evrazijskoj nauki – Bulletin of Eurasian Science*. No 1. pp. 20–35. (In Russian).

2. Lisitsa, V.N. (2017). O regulirovanii mezhdunarodnoj investicionnoj i inoj vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti v ramkah nacional'noj pravovoj sistemy [On regulation of transnational investment and other economic activity within national legal system]. *Yuridicheskaya nauka i praktika – Juridical Science and Practice*. Т. 13. No. 2. pp. 41–46. (In Russian).

3. Korkina, E.E. (2019). Pravovye formy privlecheniya inostrannykh investitsij v neftegazovuyu otrasl' Rossii [Legal forms for attracting foreign investment into Russia's oil and gas industries]. *Vestnik of Saint Petersburg University – Bulletin of St. Petersburg State University*. Т. 10. No 2. pp. 274–292. (In Russian).

4. Glinshikova, T.V., Serdyukova, V.S. (2019). Problema obespecheniya stabil'nosti pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti inostrannogo investora [The problem of ensuring stability of legal regulation of activity of a foreign investor]. *Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki – Humanities, social-economic and social sciences*. No 8. pp. 105–107. (In Russian).

5. Doronina, N. G., Semilyutina, N. G. (2015). Problemy i puti razvitiya rossijskogo investicionnogo zakonodatel'stva [Problems and Paths of Development of Investment Legislation of the Russian Federation]. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian Law is issued*. No 6. pp. 5–14. (In Russian).

6. Litjagin, N.N. (2011). Pravovye predposylki investirovaniya [Legal assumptions of investment]. *Vestnik finansovogo universiteta – State university of the Ministry of Finance of the Russian Federation*. No 6. pp. 69–75. (In Russian).

7. Borodushko, I.V, Kokorin, I. S. (2018). Ehvoluciya normativno-pravovoj bazy pryamykh inostrannykh investitsij v Rossijskoj Federacii [Evolution of the regulatory framework of foreign direct investment in the Russian Federation]. *Leningradskij juridicheskij zhurnal – Leningrad legal journal*. No 1(51). pp. 190–199. (In Russian).

8. Semochkina, M.S. (2014). K voprosu o ponyatii inostrannykh investitsij i ob"ektov investirovaniya [On the question of the concept of foreign investment and investment objects]. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve – Gaps in Russian legislation*. No. 1. pp. 74–76. (In Russian).

9. Yankovskaya, E.S. (2016). Pravovye sredstva v sisteme mer po obespecheniyu ehkonomicheskoy bezopasnosti na mikro- i makrourovnyakh [Legal means in the system of measures to ensure economic security at the micro and macro levels]. *Vestnik Sankt-Peterburgskoj yuridicheskoy akademii – Bulletin of the St. Petersburg Law Academy*. No. 2 (31). pp. 94–98. (In Russian).

10. Ilyasova, Yu.V. (2019). Sovremennoe sostoyanie i problemy obespecheniya investicionnoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii [The current state and problems of ensuring investment security in the Russian Federation]. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Ehkonomika i upravlenie. [Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Economics and Management]*. T. 5 (71). No. 3. pp. 89–100. (In Russian).

11. Yankovskaya, E.S. (2020). Transformaciya sistem upravleniya biznesom v Rossijskoj Federacii v usloviyakh global'noj cifrovizacii [Transformation of business management systems in the Russian Federation in the context of global digitalization]. *Putevoditel' predprinimatelya – Entrepreneur's Guide*. T. 13. No. 2. pp. 37–45. (In Russian).

Об авторах

Ирина Васильевна Бородушко, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация
ORCID ID: 0000-0001-9213-4126, e-mail: bi08@me.com

About the author

Irina V. Borodushko, Doctor of Economics, Associate Professor, Department of Civil and International Private Law, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0001-9213-4126, e-mail: bi08@me.com

Поступила в редакцию: 04.11.2020

Received: 04 November 2020

Принята к публикации: 30.11.2020

Accepted: 30 November 2020

Опубликована: 29.12.2020

Published: 29 December 2020