

6. Komjagin D. L. *Bjudzhetnoe pravo* [Budget law]. Moscow, Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki publ., 2017, 530 p.

7. Sattarova N. A. *O nekotoryh problema finansovogo prava na sovremenom jetape* [On some issue of financial law at the present stage]. *Leningradskij juridicheskij zhurnal* [Leningrad law journal], 2013, no. 3 (33), pp. 191–197.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТОВ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Байбекова Эльмира Фаридовна, кандидат юридических наук, доцент, Астраханский государственный университет, 414056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а.

Статья посвящена основным проблемам, возникающим при нормативно-правовом регулировании инвестиционной деятельности в Российской Федерации на современном этапе. Автором приводятся рекомендации по оптимизации инвестиционного процесса в отечественном хозяйстве, по совершенствованию нормативно-правовой базы в инвестиционной сфере.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, государственная политика, нормативно-правовой акт, инвестор, льготы

WAYS OF IMPROVING STATE REGULATION OF LEGAL AND REGULATORY ASPECTS OF INVESTMENT POLICY

Baibekova Elmira F., Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Astrakhan State University, 414056, Russia, Astrakhan, 20a Tatishchev st.

The article is devoted to the main problems arising in the legal regulation of investment activity in the Russian Federation at the present stage. The author provides recommendations for optimizing the investment process in the domestic economy, to improve the regulatory framework in the investment sphere.

Keywords: investments, investment activity, state policy, law or regulation, the investor, benefits

Для развития и активизации инвестиционной деятельности в рамках отечественного хозяйства России необходимо проведение активной инвестиционной, промышленной, структурной, научно-технической государственной политики, что в общей системе способно создать реальные предпосылки для устойчивого экономического роста.

При этом наиболее важным направлением оптимизации инвестиционного процесса в отечественном хозяйстве является совершенствование нормативно-правовой базы в инвестиционной сфере.

Разработка целой серии нормативно-правовых актов в области инвестиционной политики и деятельности, объединенных в единый документ – Инвестиционный кодекс РФ, содержащий ряд нормативно-правовых актов, будет соответствовать поставленной цели.

В России инвестиционные процессы регулируются двумя Федеральными законами – «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». Кроме того, важное значение для инвестиционного процесса и инвесторов имеют такие законодательные акты, как

Гражданский кодекс, Гражданский процессуальный и Арбитражно-процессуальный кодексы, Налоговый кодекс, Земельный кодекс и ряд других.

К настоящему времени два основополагающих российских закона об инвестиционной деятельности и иностранных инвестициях не могут обеспечить выполнение новых задач радикального ускорения экономического развития России, диверсификации ее экономики, структурной перестройки и технологического обновления промышленности, сельского хозяйства и транспорта, базирующихся на применении самых новейших достижений мировой науки. Совершенствование законодательной базы также обусловлено необходимостью широкой интеграции России в мировую экономику и более активным участием в быстро нарастающих процессах глобализации.

Основными правовыми критериями привлечения иностранных инвестиций должны стать следующие [2, с. 414]:

1. Закон должен быть единым как для отечественных, так и иностранных инвесторов и инвестиций. В конечном счете, государству важно привлечь максимальный объем инвестиций, которые обеспечат решение поставленных экономических задач. Поэтому оно должно ориентироваться на все возможные источники, поступления инвестиций, создавая, наиболее комфортные условия для инвесторов.

Решение политической стороны вопроса, связанной с нормами экономической безопасности в случае привлечения иностранных инвестиций, должно обеспечиваться наличием в законе изъятий из национального режима (далее – НР), установленных в законе для иностранных инвесторов и их инвестиций. Строгий мониторинг, осуществляемый правительством за соблюдением этих изъятий, надежно защитит национальные интересы, связанные с обеспечением экономической безопасности и поддержанием обороноспособности страны.

2. Закон должен содержать максимально унифицированный текст, составленный с учетом действующих в других странах норм с тем, чтобы сделать его наиболее понятным, привычным и приемлемым как для иностранного, так и для отечественного инвестора. Можно ожидать, что такой подход будет приветствоваться отечественным инвестором, который в конечном результате получит более привлекательные положения основного инвестиционного законодательства. Таким образом, можно рассчитывать на улучшение российского национального режима в сфере привлечения и функционирования инвестиций.

3. Новый закон должен четко определить правовой режим для иностранного инвестора и его инвестиционной деятельности. Практически во всех современных документах такого рода, закреплена стандартная правовая норма, суть которой сводится, к признанию того, что иностранным инвестициям и иностранным инвесторам предоставляется режим не менее благоприятный, чем режим, который предоставляется собственным инвесторам или инвесторам любого третьего государства (режим наибольшего благоприятствования – далее РНБ) в зависимости от того, какой из них является наиболее благоприятным для инвестора. В действующем Законе РФ об иностранных инвестициях предусмотрен лишь НР, что лишает иностранных инвесторов прав на РНБ, уравнивающий иностранных инвесторов друг с другом на территории РФ.

В законе было бы целесообразно решить проблему установления льгот и привилегий для иностранных инвесторов. О предоставлении такого рода возможностей говорит в действующем Законе «Об иностранных инвестициях» п. 2 ст. 4, предусматривающий положение о том, что изъятия из НР «стимулирующего характера в виде льгот для иностранных инвесторов могут быть установлены в интересах социально-экономического развития Российской Федерации». Кроме того, Закон предоставляет иностранному инвестору ряд преференций, связанных с осуществлением приоритетного инвестиционного

проекта, а также открывает возможность (ст. 17) субъектам Федерации и органам местного самоуправления в пределах их компетенции «предоставлять иностранному инвестору льготы и гарантии, осуществлять финансирование и оказывать иные формы поддержки» инвестиционных проектов, осуществляемых иностранным инвестором.

В вопросе предоставления иностранному инвестору льгот и привилегий в международной инвестиционной практике существуют два диаметрально противоположных подхода. Один связан с проведением политики специального поощрения иностранных инвесторов, (отдельные развивающиеся и развитые страны). Другой признает необходимость уравнивания возможностей национального и иностранного инвесторов, что отвечает условиям равного доступа на рынок, единым условиям конкуренции и равенству возможностей. Это более соответствует рыночной экономике и стремлению любого государства «не обидеть» своего национального инвестора. Идеологом второго направления, выступает и Всемирный банк, который в своих рекомендациях странам по привлечению прямых иностранных инвестиций отмечает, что одинаковое отношение к инвестору в одинаковых ситуациях и свободная конкуренция между ними являются условиями создания положительной инвестиционной среды [3, с. 362].

При решении вопроса о целесообразности предоставления специальных льгот надо учитывать, что предоставление каких-либо льгот и преимуществ иностранному инвестору в такой политизированной стране, как Россия, еще долгое время не будет восприниматься обществом как естественная мера по привлечению дополнительных источников капиталовложений. Выравнивание же возможностей отечественного и иностранного предпринимателей в части получения льгот и привилегий может стимулировать отечественные инвестиции в экономику, ограничивать их нелегальный отток за рубеж в связи с невыгодностью инвестирования в Россию.

В новом законе следовало бы уделить значительное внимание проблеме регулирования привлечения инвестиций субъектами РФ, которые, согласно положениям действующего закона, «вправе принимать законы, и иные нормативные правовые акты, регулирующие иностранные инвестиции, по вопросам, относящимся к их ведению...». Здесь важно решить вопрос о закреплении принципа предоставления иностранному инвестору национального режима, исключающего возможность дискриминации иностранного инвестора и возможность предоставления ему отдельных льгот и гарантий, отличных от предоставленных отечественному предпринимателю.

Новый закон мог бы решить проблему официального определения национальности «инвесторов» и «осуществляемых ими инвестиций» в отношении граждан РФ, имеющих постоянное место жительства за границей. Отнесение их к категории иностранных инвесторов могло бы облегчить российской диаспоре возможности инвестировать капитал в Россию, дав дополнительные гарантии безопасности таким инвестициям, рассматриваемым как иностранные.

Осуществление этой меры могло бы сочетаться с объявленной амнистией тем «беглым» капиталам, которые покинули страну в поисках более благоприятного инвестиционного климата или более гарантированного места хранения. Бесспорно, «криминогенный» капитал был бы исключен из объектов амнистии.

Самой серьезной проработки в новом законе потребуют положения, гарантирующие инвестору защиту от неблагоприятных изменений законодательства Российской Федерации после осуществления им инвестиций.

Положения статьи действующего закона, призванной дать уверенность инвестору в неизменности условий инвестирования и защитить его от непредсказуемых государственных законодательных решений, влекущих за собой

финансовые потери, снижающие эффективность осуществленных инвестиций, а возможно, и разорение инвестора, не отвечают поставленной задаче.

Таким образом, при разработке нового закона, который адекватно отражал бы новые международные и отечественные реалии, необходимо выработать более действенную формулу установления норм стабильности как главного элемента привлекательности инвестиционного климата, закрепив соответствующими положениями порядок компенсации инвестору убытков в связи с изменением первоначальных условий инвестирования.

Было бы полезно оговорить в законе возможность изменять действующий Налоговый кодекс РФ путем включения в него специальных положений, обеспечивающих механизм введения конкретных льгот для отечественных и иностранных инвесторов. Такими льготами могли бы стать налоговые каникулы, снижение ставок налогообложения, восстановление отмененной 50 % льготы на инвестиционную деятельность и др., устанавливаемых для привлечения инвестиций в поощряемые виды деятельности или регионы страны. Иными словами, налоговое законодательство должно служить постоянным фактором не только улучшения инвестиционного климата, но и фактором управления потоками инвестиций, обеспечивая межотраслевой и межрегиональный перелив капитала [4, с. 237].

Целесообразно изменить в законе лаконично изложенные статьи о предоставленных инвесторам гарантиях (ст. 5–8, 10–15 и 15–17 закона «Об инвестиционной деятельности»). Это особенно важно в отношении положений о разрешении споров по инвестиционным вопросам, о правах в отношении использования в России перевода доходов и прибыли, о гарантиях компенсации при национализации, об участии инвесторов в приватизации, о предоставлении права инвестору на земельные участки и др. Аналогичные части нового закона должны быть сформулированы с максимальным учетом уже разработанных и действующих в международном законодательстве норм и норм, вытекающих из уже заключенных Россией международных соглашений и договоров.

Важное значение для развития иностранной инвестиционной деятельности могла бы иметь статья о правилах найма ключевого персонала, предусматривающая, что Россия при условии соблюдения ее законов и нормативных актов, касающихся въезда, пребывания и работы физических лиц, будет добросовестно рассматривать просьбы инвесторов других стран о въезде и временном пребывании на ее территории нанятого инвестором ключевого персонала. Россия также должна будет разрешать иностранным инвесторам нанимать любого сотрудника из числа ключевого персонала независимо от гражданства при условии, что такой сотрудник получил разрешение на въезд, пребывание и работу на территории России, и при условии, что указанная работа соответствует условиям и временным ограничениям, установленным в выданном такому работнику разрешении. Подобного рода положения уже широко применяются в российской договорной практике при заключении двусторонних соглашений [3, с. 94].

Важную роль в создании унифицированных условий, благоприятных для функционирования инвесторов, смогла бы сыграть статья о национализации и о возмещении связанных с ней убытков. Оговаривая, что инвестиции не подлежат национализации или экспроприации, новый закон в порядке исключения допускал бы возможность осуществления этих актов с целью, отвечающей государственным интересам. При этом оговаривалось бы, что проведение национализации или экспроприации должно осуществляться без дискриминации, с соблюдением надлежащих правовых процедур и с выплатой быстрой, достаточной и эффективной компенсации.

В новом законе необходимо поменять приоритеты в осуществлении государственной инвестиционной политики. В действующем законе об иностранных инвестициях (ст. 23) при определении функции правительства в разработке и реализации государственной политики в сфере иностранных инвестиций на первое место поставлена задача определения целесообразности

введения запретов и ограничений осуществления иностранных инвестиций на территории РФ и разработки законопроектов о перечнях указанных запретов и ограничений. Разработка и обеспечение реализации федеральных программ по привлечению иностранных инвестиций, изыскание новых инвестиционных кредитов от международных организаций и иностранных государств отошли на второй план. Исходя из этой логики, главная озабоченность правительства должна концентрироваться на проблеме ограничения инвестиционного процесса, а не на всемерном его развитии. Новый закон, видимо, должен наделять органы государственной власти, отвечающие за инвестиционную политику в стране, не только функциями контроля за разработкой и исполнением этой политики, но и правами защиты интересов отечественного и иностранного инвестора от несправедливостей других государственных и общественных органов, а также функциями быть ходатаем по интересам привлекаемого капитала, не вмешиваясь при этом в хозяйственную деятельность инвесторов. Иными словами, новый закон должен преодолеть пережиток прежних времен, когда система в большей степени работала на контроль, а не на развитие.

Закон также должен определить и закрепить механизмы обеспечения и неукоснительного проведения в жизнь принципов открытости, гласности и прозрачности инвестиционной деятельности. Это важно не только для инвесторов, но и для общественности страны, поскольку история России создала массовую антипатию к капитализму вообще и к частному предпринимательству в частности. Достижение максимальной степени гласности поможет постепенно искоренить подобное отношение к новой модели развития экономики страны.

В новом законе важно обеспечить соблюдение принципа безусловной исполнимости закона, равно как и международных инвестиционных соглашений. Постулат «*Pactasuntservanda* – Договоры должны соблюдаться» должен стать незыблемым принципом государственной политики. Он должен иметь ряд положений о гарантиях проведения в стране действенной политики противодействия коррупции, а также установления жесткого мониторинга за осуществлением этих гарантий, что исключит такую регистрацию, когда режим «одного окна» быстро превращается в режим «одного окна при нескольких дверях», позволяющий восстановить прежнюю систему взяток [1, с. 35].

Список литературы

1. Добровольский В. П. Инвестиционный потенциал российской экономики и точки роста / В. П. Добровольский // Деньги и кредит. – 2012. – № 9.
2. Кузнецов Б. Т. Инвестиции : учеб. пос. для студ. вузов / Б. Т. Кузнецов. – 2-е изд., перер. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
3. Моисеев В. В. Инвестиционный климат и проблемы иностранных инвестиций в России : монография / В. В. Моисеев. – М. : Директ-Медиа, 2014.
4. Степочкина Е. А. Экономическая оценка инвестиций : учеб. пос. / Е. А. Степочкина. – М. : Директ-Медиа, 2014.

References

1. Dobrovol'skij V. P. *Investicionnyj potencial rossijskoj jekonomiki i tochki rosta* [Investment potential of the Russian economy and growth]. *Den'gi i kredit* [Money and credit], 2012, no. 9.
2. Kuznecov B. T. *Investicii* [Investment]. 2nd ed. Moscow, JUNITI-DANA publ., 2012.
3. Moiseev V. V. *Investicionnyj klimat i problemy inostrannyh investicij v Rossii* [The investment climate and the problems of foreign investment in Russia]. Moscow, Direkt-Media publ., 2014.
4. Stepochkina E. A. *Jekonomicheskaja ocenka investicij* [Economic evaluation of investment]. Moscow, Direkt-Media publ., 2014.