

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Серебрякова Татьяна Александровна,

*доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой*

*финансового, налогового и банковского права
Самарского филиала ГАОУ ВО г. Москвы*

«Московский городской педагогический университет»,

г. Самара

e-mail: serebryakovata@mgpu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются наиболее актуальные вопросы формирования и развития инвестиционного законодательства в условиях применения цифровых технологий в экономике. Отмечается, что защита экономических интересов государством в инвестиционных отношениях обеспечивается надлежащим уровнем нормативно правового регулирования инвестиционной деятельности, в том числе его кодификацией. Предлагается признать, что государственное нормативное регулирование инвестиционных экономических общественных отношений следует рассматривать доктринальным предметом регулирования инвестиционного права как финансового института. Для этого в статье анализируются материалы разработанного принятого закона о защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности. Принятие его в виде «инвестиционного кодекса» признано преждевременным. В окончательном варианте закон лишь коснулся регулирования нового инвестиционного соглашения (наряду с концессионным соглашением и ГЧП) между бизнесом и государством. В остальной части его дальнейшая разработка и принятие планируется «несколько позже». Несмотря на некоторую незавершенность процесса автором сделан вывод о необходимости продолжения научных исследований предмета и метода правового регулирования инвестиционных отношений. Полагается, что для этого представителям юридической науки и законодателю необходимо объединить усилия с целью нивелирования разногласий и реформирования инвестиционного права и законодательства.

Ключевые слова: государственная политика, инвестиционные отношения, нормативное регулирование, капиталовложения.

PROBLEMS OF MODERN FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITY

Serebryakova T. A.

*Doctor of Law, Associate Professor
Chair of the Department*

*of Financial, Tax and Banking Law
Moscow City University, Samara branch
Samara*

e-mail: serebryakovata@mgpu.ru

Summary. This article discusses the most relevant issues of formation and development of investment legislation in the context of the use of digital technologies in the economy. It is noted that the protection of economic interests by the state in investment relations is ensured by an appropriate level of legal regulation of investment activities, including its codification. Let's just admit that the state regulatory regulation of investment economic and social relations should be considered a doctrinal subject of regulation of investment law as a financial institution. For this purpose, the article analyzes the materials of the developed and adopted law on the protection and promotion of investment and the development of investment activities. Its adoption in the form of the "investment code" is considered premature. In the final version, the law only addressed the regulation of the new investment agreement (along with the concession agreement and PPP) between business and the state. In the rest part of it further development and adoption are planned "somewhat later". Despite some incompleteness of the process, the author concludes that it is necessary

to continue scientific research on the subject and method of legal regulation of investment relations. It is believed that representatives of legal science and the legislators are to combine efforts to level disagreements and reform investment law and legislation.

Keywords: state policy, investment relations, regulatory regulation, capital investment.

Существенные преобразования в экономико-правовой жизни нашего государства последних тридцати лет, повлекли за собой изменения в законодательстве и переосмысление нормативных подходов к основным институтам финансового права.

Обращение к существующей юридической литературе по рассматриваемому вопросу позволяет правоведам констатировать, что комплексные исследования, которые «логически выстраивают систему национального инвестиционного права», практически отсутствуют, инвестиционное законодательство «(более десятка нормативно-правовых актов)» [1, с. 20] требует переосмысления.

Вместе с тем «защита экономических интересов государства в инвестиционных отношениях обеспечивается надлежащим уровнем регулирования инвестиций» государством. Для чего необходимо консолидацию действующих нормативно правовых актов об иностранных инвестициях и об инвестиционной деятельности «рассматривать основным направлением развития российского законодательства» в целях их соответствия «экономическим интересам государства» [7]. Впервые позиция о необходимости единого консолидированного инвестиционного закона была обозначена учеными еще в 2002 году [5].

Полагается, что законодательное регулирование инвестиционной деятельности в экономике страны должно быть действительно усовершенствовано и более того переведено в русло государственной деятельности. В этом случае государственное нормативное регулирование инвестиционных экономических общественных отношений следует рассматривать доктринальным предметом регулирования инвестиционного права как финансово-правового института.

Такой позиции соответствует и наметившаяся в настоящее время государственная политика, отвечающая новым экономическим вызовам и в принципе учитывающая доктринальные научные разработки ученых, касающиеся потребности консолидированного государственного нормативно-правового регулирования инвестиционных экономических общественных отношений.

Так, государственными органами при подготовке очередного федерального бюджета на 2019 год учитывалось Поручение главы государства, определившего цель «поддержки предпринимательской и инвестиционной деятельности путем внесения и принятия федерального закона, направленного на защиту и поощрение капиталовложений» [18] и обозначившего новое экономическое направление, связанное с усилением роли инвестиционной деятельности государства с участием бизнеса.

При обсуждении очередного федерального бюджета на 2019 год отмечалось, что финансовая инвестиционная деятельность, являясь, несомненно, элементом финансово-правовой политики государства, в современный период направлена не только на сбалансированность «отдельных финансовых показателей бюджетной системы...», но и на «создание условий поступательного экономического роста, закладывающего ресурсы и резервы для экономической и социальной устойчивости страны в целом с учетом геоэкономических реалий» [14].

Кроме того, согласно вышеуказанному Поручению главы государства в Государственную думу был внесен и принят в первом чтении законопроект об основах и систематизации инвестиционной деятельности [13].

Первоначально, по мнению законодателя, новым нормативно-правовым актом «предусматривалось комплексное регулирование экономических отношений в сфере осуществления инвестиционной деятельности» [12].

Утверждалось, что в 2016–2018 годах доля капиталовложений в ВВП составила 21,1 %, а прирост инвестиций составил лишь 3,0 % [13]. Это в 1,5–2 раза ниже показателя стран, находящихся в активной стадии развития. Такой разрыв может быть сокращен только за счет реализации отложенного инвестиционного спроса крупных компаний, так как именно они формируют до 75 % новых инвестиционных проектов, в связи с чем ранее принятые законы об инвестициях № 1488-1 и № 160-ФЗ, включающие, по мнению авторов, «значительное количество норм-

деклараций, которые не нашли отражения в действующих нормах, непосредственно обеспечивающих их реализацию», предлагалось признать утратившими силу [16; 17].

Что же касается норм закона, регламентирующего отношения в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений [15], то в результате осуществленного разработчиком законопроекта исследования установлена «невозможность инкорпорирования их в законопроект» из-за их «архаичности и несоответствии» современным подходам к инвестиционной деятельности, поэтому предлагалось признать его утратившим силу на следующем этапе систематизации инвестиционного законодательства. Точные сроки признания этого нормативно-правового инвестиционного акта, принятого в девяностые годы прошлого столетия и подлежащего отмене, не определялись [13].

Вместе с тем законопроектом должны были бы быть разрешены ряд ключевых задач и вызовов, касающихся, как указано выше, «создания условий поступательного экономического роста, закладывающего ресурсы и резервы для экономической и социальной устойчивости страны в целом с учетом геоэкономических реалий», для чего в законопроекте предпринималась попытка, после отмены действующих инвестиционных законов, формирования основ законодательства Российской Федерации об инвестиционной деятельности государства и ее развитии.

Основу формирования такого законодательства составляло бы новое понимание инвестиционной деятельности как «вложения в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в рамках реализации инвестиционного проекта». Инвестиционный проект в обновленном виде рассматривался как комплекс взаимосвязанных по срокам, участникам и ресурсам мероприятий (а не документов), осуществляемых, как правило, с целью извлечения прибыли.

Кроме того, определялись особенности участия публично-правовых образований в инвестиционной деятельности, которые предусматривали возможность привлечения к реализации инвестиционного проекта частного инвестора и другие мероприятия, обеспечивающие порядок инвестиционного взаимодействия, гарантирующие возможность и реальность такого взаимодействия в рамках заключивших «соглашение о защите и поощрении капиталовложений» сторон (СЗПК).

Отмечалось, что, по мнению государственных экспертов, модели экономического роста, альтернативной инвестиционной, которая была бы основана также и на вовлечении бизнеса, не имелось.

В этой связи на достижение национальных целей развития Российского государства до 2024 года было запланировано направить более 13 трлн рублей средств федерального бюджета [13].

Законодательно указанные направления инвестиционной политики государства были закреплены в виде создания на период до 2024 года Фонда развития как источника ежегодного формирования бюджетных ассигнований на финансовое инвестиционное обеспечение мероприятий государственных программ в размере 3 500 000 000 тысяч рублей.

Предполагавшаяся модель СЗПК предусматривала возможность взаимодействия бизнеса и государства как равных субъектов гражданско-правовых отношений (как по инициативе инвестора, так и по инициативе государства) и позволяла сформировать прогнозируемые условия реализации инвестиционных проектов в рамках государственного финансового нормативно-правового регулирования обновленных экономических отношений [13].

Однако после обсуждения и принятия рассмотренного законопроекта он претерпел значительные изменения. Вопрос об отмене действующего инвестиционного законодательства уже не рассматривался.

Изначально планировавшееся принятие единого инвестиционного нормативно-правового акта в виде «инвестиционного кодекса» также не состоялось из-за возникшей необходимости принятия его «как можно скорее». Как оказалось, подготовка «именно инвестиционного кодекса могла занять дополнительное время». Поэтому инициаторами, с чем согласился и законодатель, было принято решение сделать его «более кратким, но отражающим неотложные запросы бизнес-сообщества» и его взаимодействие с государством, в частности касающееся «концессионных соглашений и соглашений в рамках ГЧП». Поэтому была достигнута определенная договоренность о продолжении дальнейшей консолидации законодательства, касающегося взаимодействия государства и бизнеса, и кодификации инвестиционного законодательства, которое «будет подготовлено несколько позже» [11]. Принятие же очередного нормативно-

правового акта, регулирующего экономические отношения в сфере инвестиционного соглашения о защите и поощрении капиталовложений, необходимо считать очередным шагом к государственному финансово-правовому регулированию экономических отношений.

Такие выводы разработчика проекта закона, несмотря на их незавершенность, все-таки позволяют судить о необходимости продолжения научных дискуссий о предмете и методе правового регулирования инвестиционных отношений, тем более что они принятым новым законодательным актом по-прежнему четко не обозначены. Законодателем лишь было регламентировано наряду с соглашениями концессионными и соглашениями, заключаемыми на основе государственно-частного партнерства, заключить новые соглашения о поощрении и защите капиталовложений.

Такие обстоятельства, как представляется, требуют продолжения изучения и выявления особенностей, означаемых финансовой наукой терминами и категориями права, связанных с инвестициями и инвестиционной деятельностью, с целью построения устойчивой научной доктрины инвестиционного права, уяснения природы инвестиционных норм права и их отраслевой принадлежности.

Поэтому следует полагать, что представителям юридической науки и законодателю для определения особенностей предмета и метода, признаваемых большинством ученых комплексной отрасли инвестиционного права [2; 3; 4; 6; 8; 10; 11], необходимо объединить усилия для нивелирования разногласий и реформирования инвестиционного права и законодательства. Также следует обратить внимание и рассмотреть вопрос о необходимости кодификации законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность.

Литература

1. Белицкая А. В. О месте и роли инвестиционного права в системе российского права // Предпринимательское право. – 2012. – № 2. – С. 20–24.
2. Богатырев А. Г. Инвестиционное право. – М.: Рос. право, 1992. – 272 с.
3. Гончаров П. П. Государственное регулирование иностранных инвестиций в Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.14. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2003. – 26 с.
4. Гуцин В. В. Инвестиционное право: учебник / В. В. Гуцин, А. А. Овчинников. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2009. – 623 с.
5. Доронина Н. Г. Правовое регулирование инвестиций: учебное пособие: в 2 ч. Ч. 1 / Н. Г. Доронина, Н. Г. Семилютина. – М.: Академия труда и социальных отношений, 2002.
6. Доронина Н. Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций (постановка проблем и варианты решений): автореферат дис. ... докт. юр. наук: 12.00.03. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1996. – 49 с.
7. Доронина Н. Г. Регулирование инвестиций как форма защиты экономических интересов государства / Н. Г. Доронина, Н. Г. Семилютина // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 66–78.
8. Кирин А. В. Правовые основы отношений государства и инвесторов. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 266 с.
9. Лисица В. Н. Инвестиционное право России как комплексная отрасль российского права // Вестник НГУ. – 2008. – Т. 4, вып. 1. – С. 14–23.
10. Мороз С. П. Инвестиционное право: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – 431 с.
11. О дефиците бюджета, заимствованиях на внешних рынках, бюджетном правиле: доклад министра финансов Антона Силуанова на заседании Правительства РФ. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=34781-doklad_ministra_finansov_antona_siluanova_na_zasedanii_pravitelstva_rf (дата обращения: 05.10.2020).
12. О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации: Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ «По проекту федерального закона № 828237-7 (первое чтение). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации: Проект Федерального закона № 828237-7 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 10.12.2019). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Отзыв на проект федерального закона № 556362-7. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 02.08.2019). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Об инвестиционной деятельности в РСФСР: Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 (ред. от 26.07.2017). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 31.05.2018). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Поручение Председателю Правительства Дмитрию Медведеву (утв. Президентом РФ 04.04.2019 № Пр-566). – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60226> (дата обращения: 05.10.2020).