

Правовой режим как центральное понятие в рамках кодификации инвестиционного законодательства

Legal Regime as a Central Concept in the Framework of Codification of Investment Legislation

А. В. Белицкая,

доктор юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова
predprim@predprim.ru

П. А. Батайкин,

доктор экономических наук, кандидат юридических наук,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
yakubekova-og@ranepa.ru

A. V. Belitskaya,

doctor of law, associate Professor of the Department of business law
faculty of law of Lomonosov Moscow state University

P. A. Bataykin,

doctor of Economics, candidate of law,
Russian Academy of national economy and public administration
under the President of the Russian Federation

© А. В. Белицкая, П. А. Батайкин, 2020

Аннотация. В статье рассматриваются перспективы кодификации инвестиционного законодательства, в основу которой будет положено стержневое понятие правового режима инвестиционной деятельности. Первой ступенью такой кодификации мог бы стать Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», который в рамках его прохождения в Государственной Думе утратил свои фундаментальные идеи и был принят в усеченном виде как очередной специальный закон о правовой форме инвестиционной деятельности — соглашении о защите и поощрении капиталовложений.

Ключевые слова: правовой режим инвестирования, кодификация инвестиционного законодательства, Закон о защите и поощрении капиталовложений, инвестиционный климат, государственная поддержка экономики, инвестиционная деятельность.

Abstract. The article discusses the prospects for codification of investment legislation, which will be based on the core concept of the legal regime of investment activity. The first stage of such codification could be Federal law No. 69-FZ of April 1, 2020 "On the protection and promotion of investment in the Russian Federation", which lost its fundamental ideas during its passage by The state Duma and was adopted in truncated form as another special law on the legal form of investment activity — the agreement on the protection and promotion of investment.

Keywords: legal regime of investment, codification of investment legislation, Law on protection and promotion of investment, investment climate, state support of the economy, investment activity.

DOI: 10.17803/2587-9723.2020.3.179-183

Постоянное наращивание массива инвестиционного законодательства требует усиления внимания к его систематизации, а также постановки вопроса о возможности его кодификации. Кодифицированный акт, регулирующий инвестиционную сферу, мог бы служить актом закрепле-

ния государственной инвестиционной политики, комплексно отражающим систему средств государственного регулирования инвестиционного рынка и защиты прав инвесторов. Кодифицированным актом российского инвестиционного законодательства мог бы стать Федеральный закон

от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»¹ (далее — Закон о защите и поощрении капиталовложений), который в результате изменений, подготовленных ко второму чтению в Государственной Думе полностью утратил общую часть и стал очередным специальным законом об очередной правовой форме инвестиционной деятельности.

В научной литературе отмечается, что кодификация инвестиционного законодательства позволит:

- а) объединить в одном акте нормы, регулирующие весь комплекс инвестиционных отношений;
- б) установить единые принципы (основы) правового регулирования рассматриваемых отношений;
- в) закрепить специальные правила, обеспечивающие необходимое сочетание частно- и публично-правовых элементов;
- г) определить структуру инвестиционного законодательства и его соотношение с актами иных отраслей законодательства;
- д) установить субъектный состав инвестиционных правоотношений, права и обязанности инвесторов и других участников;
- е) разграничить полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления в сфере инвестиционных отношений;
- ж) установить правовые формы и режимы осуществления отдельных видов инвестиционной деятельности и т.д.²

Сторонники создания Инвестиционного кодекса указывают на то, что такой источник права необходим прежде всего частным субъектам инвестиционной деятельности, в особенности иностранным инвесторам, чтобы они при вложении своих средств в объекты инвестиционной деятельности были защищены от некоммерческих рисков (политические риски, изменяющие законодательство, ухудшающие положение инвестора; необоснованное вмешательство государственных органов и должностных лиц в хозяйственную деятельность инвестора)³, а также имели представление о правовом регулировании инвестиционных отношений в целом. В таком акте могли бы содержаться разделы об инвестиционной деятельности, о привлечении капиталовложений в форме портфельных инвестиций, разделы о концессиях,

лизинге, о защите инвестиций российских инвесторов за рубежом, о двусторонних соглашениях, о поощрении и взаимной защите инвестиций и т.д.⁴ То есть Инвестиционный кодекс объединил бы в себе как общую часть в отношении понятия и принципов осуществления инвестиционной деятельности, так и особенную в отношении конкретных правовых конструкций, оформляющих инвестиционные отношения.

Представляется, что говорить о необходимости принятия общего инвестиционного закона именно в виде Инвестиционного кодекса РФ в настоящее время преждевременно, тогда как консолидация действующего инвестиционного законодательства на основании продуманной концепции с выделением общей части обязательна для создания непротиворечивых прозрачных правил игры в инвестиционной сфере. Принятие такого консолидированного акта позволит обеспечить благоприятный инвестиционный климат в стране, привлечь дополнительные частные инвестиции в экономику.

Выделение общей части законодательства об инвестиционной деятельности является целесообразным, так как возникает необходимость структурного реформирования всего массива действующих нормативных правовых актов, посвященных правовому регулированию инвестиционных отношений. Выделение общей части позволило бы упорядочить многочисленные разрозненные документы в этой области, установить четкое соотношение между различными элементами системы правового регулирования инвестиций, устранив существующие противоречия внутри такой системы⁵. Такая общая часть в виде описания общего режима осуществления инвестиционной деятельности содержалась в принятом в первом чтении в Государственной Думе проекте Закона о защите и поощрении капиталовложений⁶ (далее — Законопроект), который претендовал на центральную стержневую роль в систематизации инвестиционного законодательства. Поправки, подготовленные ко второму чтению, предполагали существенное сокращение законопроекта как раз за счет общей части.

Так как данный Закон — не последняя попытка законодателя разработать Инвестиционный кодекс, который еще стоит на общей повестке дня, проанализируем предложения, которые, так и не стали законом.

Законопроект был выстроен вокруг различных правовых режимов осуществления инвести-

¹ Российская газета. 03.04.2020. № 72.

² См.: Лисица В. Н. Правовое регулирование инвестиционных отношений: теория, законодательство и практика применения : монография / Ин-т философии и права СО РАН ; Новосибирский гос. ун-т. Новосибирск, 2011. 467 с.

³ См.: Мартемьянов В. С. Хозяйственное право : курс лекций. М., 1994. Т. 1. Общие положения.

⁴ См.: Ершов Ю., Цветков Н. Хотели как лучше, а получилось как всегда // Инвестиции в России. 2000. № 2.

⁵ См.: Кропотов Л. Г. Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование. М. : Инфотропик Медиа, 2012. 208 с.

⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828237-7>.

ционной деятельности, которые задают особую направленность правового регулирования инвестиционных отношений, исходя из целей и задач государственной инвестиционной политики, что соответствует как лучшим зарубежным практикам, так и рекомендациям экспертов в сфере инвестиционного права⁷. В качестве видов правовых режимов в научной литературе выделяют общий, специальный и особый⁸, и все три режима нашли свое отражение в Законопроекте.

Общий нормативно-правовой режим представлял собой соответствие законодательства, регулирующего деятельность, ее природе⁹. В рамках общего правового режима основная роль отводится принципам правового регулирования тех или иных отношений. В Законопроекте устанавливалось, что в рамках общего инвестиционного режима обеспечиваются благоприятные условия реализации инвестиционных проектов посредством соблюдения таких принципов, как:

- обеспечение равного права на получение государственной (муниципальной) поддержки в целях реализации инвестиционных проектов;
- приоритетное развитие инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов;
- осуществление инвестиций в любых формах, не запрещенных законодательством Российской Федерации;
- обеспечение соблюдения антимонопольного законодательства;
- проведение единой финансовой и кредитной политики;
- предоставление заемного финансирования на принципах проектного финансирования (возвратность за счет доходов от использования или реализации имущества, созданного и (или) приобретенного в рамках реализации инвестиционного проекта, платность, распределение рисков, реализация инвестиционного проекта специально созданным для этих целей юридическим лицом);
- невмешательство органов государственной власти и должностных лиц в осуществление

договорных отношений между организациями, реализующими проекты;

— добросовестная конкуренция между организациями, реализующими проекты, и ответственная реализация ими инвестиционных проектов.

В общем правовом режиме определялись особенности осуществления деятельности иностранными инвесторами, а также особенности участия публично-правовых образований в реализации публичных инвестиционных проектов, систематизировались меры государственной поддержки инвестиционной деятельности, устанавливались гарантия защиты от национализации и реквизиции — имущества инвестора, а также от неблагоприятного изменения законодательства (стабилизационная оговорка), порядок разрешения споров в связи с реализацией инвестиционных проектов на территории Российской Федерации. Подчеркнем, что именно установление общего инвестиционного режима в Законопроекте позволяло говорить о том, что в нем закладывались основы для кодификации инвестиционного законодательства.

Кодификация — это создание нового сводного, систематизированного нормативного правового акта, которая осуществляется законодательным органом на основе существенных изменений действующего законодательства и внесения в него новых норм. Она учитывает изменения общественной жизни и нацелена на регулирование не только существующих общественных отношений, но и тех, которые могут возникнуть в будущем¹⁰. Цель кодификации состоит в обеспечении единого, упорядоченного нормативного регулирования определенного вида отношений, в результате которого имеет место системное развитие законодательства в определенной сфере¹¹. Важно отметить, что в научной литературе допускается не только отраслевая, но и комплексная (межотраслевая) кодификация¹².

Одним из видов кодифицированного акта можно считать основы законодательства как нормативный правовой акт, содержащий основные

⁷ См.: Белицкая А. В. Место специальных правовых режимов инвестирования в рамках правового обеспечения государственной инвестиционной политики // Право и экономика. 2018. № 6. С. 5—10 ; Веселкова Е. Е. О понятии "правовой режим иностранных инвестиций" // Законодательство и экономика. 2016. № 12. С. 55—58 ; Егорова А. А. Правовой режим инвестиционной деятельности отдельных территорий в рамках регионального развития // Юрист. 2019. № 5. С. 28—34.

⁸ См.: Ершова И. В. Специальный правовой режим деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства: доктринальные и законодательные подходы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 2. С. 22—26.

⁹ См.: Попондопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательской) право России : учебник. М. : Юристъ, 2006. 764 с.

¹⁰ См.: Кодификация российского частного права 2019 / В. В. Витрянский, С. Ю. Головина, Б. М. Гонгало [и др.]; под ред. Д. А. Медведева. М. : Статут, 2019. 492 с.

¹¹ См.: Борзунова О. А. Налоговый кодекс Российской Федерации: генезис, история принятия и тенденции совершенствования. М. : Юстицинформ, 2010. 296 с.

¹² См.: Рузанова В. Д. Кодификация и юридическая сила отраслевого кодификационного нормативного акта // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические

положения определенной отрасли права или сферы государственного управления¹³. И.А. Вдовин подчеркивает сформировавшуюся потребность в принятии единого нормативного правового акта, который должен содержать не только общие положения, регламентирующие правоотношения, связанные с капитальными вложениями, но и обеспечивать правовое регулирование всего спектра инвестиционных отношений, обусловленных многообразием форм собственности и видов экономической деятельности¹⁴. Таким актом мог бы стать Законопроект. Под кодификацией разумеется такая обработка действующего права, которая не ограничивается приведением его в порядок, но вносит в него внутреннюю связь и единство, кодификатор не ограничивается собранием действующих законов, а из целой массы существующих законов он должен сделать выбор и отбросить все, что противоречит основаниям его системы¹⁵. В Законопроекте происходило «строительство» нормативной правовой базы с учетом объединения и переработки действующих законов, так как предполагалось, что Законопроект заменит собой Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹⁶ и Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»¹⁷ и добавит свои положения в отношении принципов и гарантий осуществления инвестиционной деятельности.

Как было отмечено ранее, кодифицированный акт является не только новой формой старого закона, а новым законом в полном смысле слова¹⁸. В этой связи в нем содержится не только описание общего правового режима осуществления инвестиционной деятельности, но и устанавливаются определенные новеллы, касающиеся внедрения специального и преференциального правовых режимов.

Специальный правовой режим, в отличие от общего, распространяет свое действие на ограниченный круг субъектов определенной отрасли, сферы деятельности либо даже индивидуально-определенных субъектов, по-иному, в сравнении с общим правилом, определяя их правовое положение¹⁹.

В Законопроекте о защите и поощрении капиталовложений предполагалось установить проектный инвестиционный режим, который действует в целях создания условий для привлечения собственных инвестиций и реализацию новых инвестиционных проектов на территории Российской Федерации. Проектный инвестиционный режим по смыслу Законопроекта включал в себя как специальный правовой режим, который реализуется в заявительном порядке при соответствии инвестиционного проекта определенным требованиям, так и особый или преференциальный правовой режим, который направлен на конкретного субъекта или конкретный проект, устанавливается нормативно и детализируется с точки зрения индивидуальных условий в рамках договора.

Таким договором, детализирующим преференциальный правовой режим осуществления инвестиционной деятельности, в Законопроекте было названо соглашение о защите и поощрении капиталовложений (далее — СЗПК). Именно о СЗПК говорит Закон о защите и поощрении капиталовложений, который был принят в значительно усеченном варианте по сравнению с тем, что было задумано.

Согласно СЗПК каждое публично-правовое образование, являющееся его стороной, обязуется обеспечить организации, реализующей проект, неприменение в ее отношении актов (решений) соответствующих органов государственной власти, которые будут изданы (приняты) и которые указаны в законе, а в случае, если стороной соглашения является муниципальное образование, — актов (решений) органов местного самоуправления. При этом организация, реализующая проект, имеет право требовать неприменения таких актов (решений) при реализации инвестиционного проекта от соответствующего публично-правового образования. Конечно, СЗПК — уникальный по своим характеристикам непоименованный договор, аналогов которого в российском законодательстве нет. Это комплексный частно-публичный договор, направленный на привлечение инвестиций в развитие экономики Российской Федерации

проблемы]: к 175-летию Свода законов Российской империи : материалы международного круглого стола / Институт государства и права РАН (Москва, 18—19 января 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. Н.Новгород, 2008. С. 345.

¹³ См.: Кодификация российского частного права 2019.

¹⁴ См.: Вдовин И. А. Механизм правового регулирования инвестиционной деятельности [исторический и теоретико-правовой анализ] : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 388 с.

¹⁵ См.: Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб. : Лань, 1999. С. 124.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

¹⁷ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005.

¹⁸ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1893. С. 305.

¹⁹ См.: Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 11—13.

и новый инструмент государственного регулирования экономики. В этом смысле принятие закона, устанавливающего правила и порядок его заключения, имеет важное значение для развития

экономики страны. И вызывает разочарование утраченная надежда на появление систематизирующего, цементирующего нормативного правового акта инвестиционного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Лисица В. Н. Правовое регулирование инвестиционных отношений: теория, законодательство и практика применения* : монография / Ин-т философии и права СО РАН ; Новосибирский гос. ун-т. — Новосибирск, 2011. — 467 с.
2. *Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности* // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 4. — С. 11—13.
3. Кодификация российского частного права 2019 / В. В. Витрянский, С. Ю. Головина, Б. М. Гонгало [и др.] ; под ред. Д. А. Медведева. — М. : Статут, 2019. — 492 с.
4. *Попондопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательской) право России : учебник*. — М. : Юристъ, 2006. — 764 с.