

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 Богатырев Александр Григорьевич
доктор юридических наук, профессор
главный научный сотрудник

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34
E-mail: iash7@mail.ru

Статья посвящена вопросам развития инвестиционного законодательства Российской Федерации. Рассматриваются процессы национализации и приватизации государственной собственности. Формулируются причины необходимости принятия нового закона Российской Федерации о собственности.

Ключевые слова: инвестиционные отношения, инвестиционное законодательство Российской Федерации, анализ процессов национализации и приватизации собственности.

Инвестиционные отношения (инвестиционная деятельность) представляют собой основной вид экономических отношений в обществе. Инвестиционные отношения - производственные отношения, от состояния которых зависят все виды экономических и других социальных отношений. Поэтому в каждом обществе определяется и формулируется государственная инвестиционная политика, которая реализуется через действие экономических законов и посредством правового регулирования инвестиционных отношений, т.е. посредством действия инвестиционного законодательства¹.

Инвестиционное законодательство Российской Федерации формируется в 80-90-е гг. XX в. Это законодательство появляется в сложный период жизни российского общества - в период распада Советского Союза и становления новой государственности и международной правосубъектности Российской Федерации. Одной из причин, ускорившей принятие национального инвестиционного законодательства в России, стало заключение СССР и ратификация Верховным Советом СССР более десятка двухсторонних международных инвестиционных соглашений в мае 1991 г.²

В последующее время принимаются законы, которые непосредственно связаны или напрямую осуществляют правовое регулирование инвестиционных отношений в России. К этим законам относятся:

1) Закон об инвестиционной деятельности в РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1;

2) Закон о приватизации государственной и муниципальной собственности в РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1;

3) Закон об иностранных инвестициях в РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1.

Следует обратить внимание читателя на то, что "Закон об иностранных инвестициях в РСФСР" от 4 июля 1991 г. был непосредственно связан с двусторонними международными инвестиционными соглашениями ("Соглашения о поощрении и защите инвестиций")³, заключенными СССР, которые перешли впоследствии к Российской Федерации по правопреемству в отношении международных договоров в соответствии с положениями Венской конвенции 1978 г. "О правопреемстве государств в отношении международных договоров". Таким образом, непосредственная связь и взаимодействие национального инвестиционного законодательства и международных инвестиционных соглашений в регулировании инвестиционных отношений и составляют двуединый механизм национально-правового и международно-правового регулирования инвестиционных отношений в Российской Федерации и во всех других зарубежных государствах.

Закон "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" от 26 июня 1991 г. и Закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР" от 4 июля 1991 г.

прослужили до 1999 г., когда вместо этих законов были приняты соответственно новые законы Российской Федерации: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” и Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации”, которые к настоящему времени претерпели несколько редакций.

Принятые в 1999 г. инвестиционные законы Российской Федерации не улучшили, на наш взгляд, инвестиционный климат, а скорее, наоборот, создали проблемы в системе или механизме правового регулирования инвестиционных отношений в стране.

В Законе об иностранных инвестициях 1999 г. изменилось правовое понятие инвестиций. Теперь понятие инвестиций включает в себя понятие прямых и портфельных инвестиций. В то же время этот Закон об иностранных инвестициях, как и предшествующий ему Закон 1991 г., также непосредственно связан с двухсторонними международными “Соглашениями о поощрении и защите инвестиций” Российской Федерации, где изначально правовое понятие инвестиций относится только к прямым инвестициям. Поскольку правовые гарантии иностранных инвестиций - иностранной частной собственности от “некоммерческих” (политических) рисков государства-участники таких соглашений предоставляют именно прямым инвестициям, практически предоставить правовые гарантии от “некоммерческих” рисков “портфельным” инвестициям, как нам представляется, невозможно. Как можно предоставить подобные гарантии ценным бумагам - акциям в условиях колебания конъюнктуры рынка этих ценных бумаг? “Портфельные” инвестиции - спекулятивный капитал непроизводственного назначения, и поэтому данный вид инвестиций практически не подлежит международно-правовому регулированию.

Закон “Об иностранных инвестициях” 1999 г. по объему стал меньше на две трети статей, содержащихся в нем. Уменьшение количества статей в этом новом Законе произошло за счет того, что в него не вошли статьи, относящиеся к регулированию вопросов учреждения и деятельности совместных предприятий с участием иностранных инвесторов, которых в Законе 1991 г. было более половины. Тогда как такие совместные

предприятия являются и до сих пор наилучшей организационно-правовой формой использования иностранных инвестиций в развитии и модернизации национальной экономики, о чем свидетельствует опыт Китайской Народной Республики и других стран мира. Кстати, следует отметить, что в КНР “Закон о совместных предприятиях с иностранным капиталом” был принят и действует наряду с “Законом об иностранных инвестициях”. Гражданский кодекс Российской Федерации также не содержит положений о статусе совместных предприятий, и, таким образом, российское законодательство вообще не использует эту наилучшую организационную правовую форму для развития нашей экономики. Представляется, что все-таки Закон о совместных предприятиях с участием иностранных инвесторов должен быть разработан и принят в ближайшей перспективе с тем, чтобы содействовать ускорению модернизации российской экономики.

Повторное принятие в 1999 г. вышеупомянутых двух инвестиционных законов: Закона “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации в форме капитальных вложений” и Закона “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” - состоялось в то время, когда уже многие государства мира с развивающейся экономикой начиная с 80-х гг. XX столетия перешли к практике принятия единого законодательного нормативного акта, в котором регулируются как внутрисударственные инвестиционные отношения, так и инвестиционные отношения с участием иностранных инвесторов (иностранного капитала), т.е. международные частные инвестиционные отношения (международное частное инвестиционное право). Международные частные инвестиционные отношения - предмет международного частного права⁴. А с точки зрения общей теории права основными источниками международного частного права являются национальное законодательство и международный договор. Такое единообразное (в одном законе) национально-правовое регулирование внутрисударственных инвестиционных отношений и международных частных инвестиционных отношений вполне адекватно экономическим закономерностям “единства и непрерывности инвестиционного процесса” в национальной экономике. При этом такой единый национальный инвестиционный закон позволил бы уравнивать в правах и предоставлять одинаковые правовые гарантии и защиту всех

участников единого инвестиционного процесса (инвестиционной деятельности)⁵ как национальных, так и иностранных инвесторов без дискриминации. Поньне действующему инвестиционному законодательству национальные инвесторы, или внутригосударственные субъекты инвестиционных отношений, не имеют правовых гарантий от “некоммерческих рисков”. Предоставление в едином законе правовых гарантий и защиты отечественным инвесторам наравне с иностранными послужит главным стимулом российским физическим и юридическим лицам для их участия в инвестиционной деятельности в нашей стране, поскольку, по статистическим данным Организации Объединенных Наций, объем национальных инвестиций в национальную экономику успешно развивающихся стран, как правило, составляет 90 % и более. Так, например, объем национальных инвестиций в Китайской Народной Республике достиг 92 % и только 8 % составляют иностранные инвестиции.

Основой и главным источником правового регулирования всех видов экономических отношений, включая и важнейшие из них инвестиционные отношения, в условиях Российской Федерации должен быть “Закон о собственности”, поскольку экономические отношения, по сути дела, являются “отношениями собственности”, а стало быть, это отношения собственников и по поводу собственности. Гарантией стабильного развития экономических отношений служат, прежде всего, правовые гарантии собственности в обществе от “некоммерческих” (политических) рисков. К таким “некоммерческим рискам” в настоящее время относится отчуждение собственности: в виде актов национализации или экспроприации, приватизации, реквизиции, конфискации, изъятия собственности для государственных нужд и т.п.

Перечисленные выше виды актов отчуждения собственности являются вполне правомерными актами со стороны государства, а в некоторых случаях даже просто необходимы и оправданны, с точки зрения обеспечения общественных интересов, государственной безопасности и т.д. Однако вся суть проблемы отчуждения собственности состоит, на наш взгляд, с правовой позиции в том, насколько то или иное отчуждение собственности произошло справедливо или несправедливо - с компенсацией или без компенсации. Например, акты национализации иностран-

ной частной собственности в Мексике в 1915 г., национализации частной собственности своих граждан и юридических лиц и иностранной частной собственности в России в 1918 г. были осуществлены несправедливо. Несправедливость названных выше актов национализации сводилась к тому, что отчуждение частной собственности происходило путем экспроприации собственности, т.е. без какой бы то ни было компенсации собственникам за национализированную собственность (имущество)⁶.

Английский ученый юрист-международник Георг Шварценбергер в предисловии к своей монографии “Иностранные инвестиции и международное право”, изданной в 1969 г., оценивая национализацию в Советской России в 1918 г., считал, что такая “несправедливая национализация иностранной частной собственности (иностранных инвестиций) нанесла удар по обычному международному праву, но еще более невосполнимый ущерб она нанесла экономике России”⁷.

Масштабная национализация собственности в Китайской Народной Республике в начале 50-х гг. XX в. - другой пример, более справедливой национализации, когда изымалось не все имущество китайских предпринимателей, а лишь половина, т.е. 50 % этого имущества переходило в собственность государства. Вторая же половина оставалась в собственности предпринимателя на следующие 50 лет (с постепенным убыванием доли предпринимателя в этой собственности).

И наконец, третий пример - отчуждение государственной или общественной собственности, произошедшее в результате приватизации общественной собственности в России в начале 1990-х гг. В соответствии с положениями “Закона о приватизации государственной и муниципальной собственности в РСФСР” 1991 г. переход общественной собственности гражданам в определенных долях должен осуществляться по “личным чекам”. Однако приватизация была проведена в безличных “ваучерах” через аукционы⁸. В то же время приватизация в Польской Народной Республике осуществлялась таким образом, что раздел общественной собственности проводился только между работающими гражданами, т.е. между теми, кто, по сути, создавал эту общественную собственность.

Анализ процессов национализации и приватизации собственности в России и современного состояния экономики свидетельствует о том, что

необходимо принятие нового “Закона о собственности в Российской Федерации”, развивая и дополняя предыдущий Закон, который был неправомерно отменен в связи с принятием I части Гражданского кодекса в 1994 г. В соответствии с иерархией законодательства федеральный закон не должен отменять, по нашему мнению, конституционный закон, каким и должен быть Закон “О собственности в Российской Федерации”.

Предложение принятия нового Закона о собственности в Российской Федерации обосновывается следующими причинами:

- во-первых, предполагаемый закон должен заложить конституционные основы правовых гарантий защиты всех форм собственности, включая прежде всего отчуждение собственности (национализацию, приватизацию, реквизицию, конфискацию и пр.)⁹;

- во-вторых, необходимо узаконить наконец-то способы правомерного приобретения частной и государственной собственности;

- в-третьих, требуется обеспечить правовые гарантии частной собственности граждан, физических и юридических лиц России от “некоммерческих рисков” наряду с иностранными физическими и юридическими лицами, которым предоставляются подобные гарантии в соответствии, например, с двухсторонними международными инвестиционными соглашениями¹⁰;

- в-четвертых, Закон о собственности в России должен заложить правовые гарантии репатриации капиталов из-за рубежа (амнистия капиталов и т.п.);

- в-пятых, принятие нового Закона о собственности в РФ позволит развивать и совершенствовать законы и подзаконные акты, действующие в настоящее время в системе правового регулирования экономических отношений, т.е. в экономическом законодательстве (инвестиционном в том числе) и экономическом праве России как формирующейся отрасли публичного права в системе права Российской Федерации.

Таким образом, принятие вышеупомянутых законов позволит решить некоторые актуальные проблемы правового регулирования инвестиционных отношений в Российской Федерации и значительно улучшить инвестиционный климат.

¹ Богатырев А.Г. Инвестиционная политика и инвестиционное право // Законы России. 2011. № 1. С. 3-7.

² Доронина Н.Г., Семилютин Н.Г. Правовое регулирование инвестиций. Москва, 2002. С. 47.

³ Там же. С. 64-85.

⁴ Там же. С. 85-91.

⁵ Долинская В.В. Инвестиции и инвестиционная деятельность // Законы России. 2011. № 1. С. 7-13.

⁶ Schwarrenberger G. Foreign Investment and Foreign Investments. London, 1969. P. 40-46.

⁷ Ibid.

⁸ Закон о приватизации государственной и муниципальной собственности в РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1.

⁹ Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. Москва, 1991. С. 13-59.

¹⁰ Богатырев А.Г. Правовое регулирование инвестиционных отношений (вопросы теории и практики). Москва, 2012. С. 47.

Поступила в редакцию 05.08.2015 г.