Проблемы развития инвестиционного законодательства в Российской Федерации на современном этапе

ГУТНИКОВ Олег Валентинович, главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: oleg_gutnikov@mail.ru

Современное инвестиционное законодательство Российской Федерации отличается бессистемностью и противоречивостью, что объясняется комплексной природой соответствующих правовых норм, имеющих как публично-правовой, так и частноправовой характер.

Целью статьи является рассмотрение отдельных современных проблем развития инвестиционного законодательства Российской Федерации и определение возможных путей их решения. Определяются состав, предмет и метод правового регулирования инвестиционного законодательства.

Методы исследования: общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, системный анализ) и методы юридической науки (в том числе методы буквального, систематического, телеологического и исторического толкования правовых норм).

Раскрываются предмет, метод и состав инвестиционного законодательства, относящегося к разным отраслям публичного и частного права. Рассматриваются основные проблемы развития системы инвестиционного законодательства и предлагаются направления его дальнейшего совершенствования. Дается критический анализ основных законопроектов в инвестиционной сфере, таких как «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации». Сделан вывод о неоправданном смешении частноправовых и публично-правовых начал в регулировании инвестиционных отношений в имеющихся законопроектах при чрезмерном преобладании публично-правового начала. Предлагается отдельно урегулировать инвестиционные отношения с участием государства нормативными актами как общего, так и специального характера. Частноправовые инвестиционные отношения должны остаться в сфере регулирования гражданского права с возможным расширением инвестиционных инструментов, которые могут использовать частные инвесторы при осуществлении инвестиций.

Ключевые слова: инвестиционное законодательство, инвестиции, инвестиционные отношения, договоры в инвестиционной сфере, соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

Для цитирования: Гутников О. В. Проблемы развития инвестиционного законодательства в Российской Федерации на современном этапе // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 9—21. DOI: 10.12737/jrl.2020.001

Development Problems of Investment Legislation in the Russian Federation at the Present Stage

O. V. GUTNIKOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: oleg_gutnikov@mail.ru

The current investment legislation of the Russian Federation is unsystematic and controversial. This is due to the complex nature of the relevant legal norms, which are within both public law and private law.

The article aims to examine the specific current development issues of Russian investment legislation and to identify possible ways to solve them. It also defines the composition, subject and method of investment regulation.

The research is based on general research methods (analysis and synthesis, induction and deduction, system analysis) and methods of legal science (methods of literal, systematic, teleological and historical interpretation of legal norms).

The subject, method and composition of investment legislation relating to different branches of public and private law are disclosed. The main development issues of the investment legislation system are considered and directions for the latter's further improvement are proposed. There is a critical analysis of the main draft laws in the investment sphere, such as "On the Protection and Promotion of Investments and the Development of Investment Activities in the Russian Federation", "On Preferential Business Regimes in the Russian Federation". The paper concludes that there is an unjustified mix of private and public law principles in the investment regulation within existing laws, where public law principles excessively prevail. It is proposed to regulate separately investment relations with state participation by special normative acts of both general and special nature (for example, a unified law on agreements concluded with the participation of public law entities in the investment sphere). Private legal investment relations should remain in the field of civil law regulation with the possible expansion of investment instruments which private investors can use for investment.

Keywords: investment legislation, investments, investment relations, contracts in the investment sphere, agreements on the protection and promotion of investment.

For citation: Gutnikov O. V. Development Problems of Investment Legislation in the Russian Federation at the Present Stage. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 1, pp. 9—21. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.001

В настоящее время как никогда актуальной является задача повышения инвестиционной привлекательности отечественной экономики, для решения которой не последнюю роль играет качество инвестиционного законодательства в Российской Федерации. Однако система правового регулирования инвестиционных отношений далека от совершенства. Достаточно сказать, что основным законом, регулирующим инвестиционные отношения в современной России в условиях рыночной экономики, до сих пор остается Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», принятый еще в годы Советской социалистической республики. Безусловно, данный Закон, как и вся система инвестиционного законодательства, нуждается в кардинальном пересмотре. Согласно поручению Председателя Правительства РФ от 11 сентября 2019 г. с 1 января 2020 г. должны быть отменены все акты бывшего СССР и РСФСР. Закон РСФСР об инвестиционной деятельности формально попадает в их число, и сегодня как никогда следует задуматься о серьезной реформе инвестиционного законодательства.

Несмотря на то что со времени принятия Закона об инвестиционной деятельности в РСФСР было принято множество других законодательных актов и инвестиционное законодательство находится в постоянном развитии, это развитие во многом носит хаотичный и бессистемный характер. И проблема заключается не только в низком качестве соответствующих норм, но и в их комплексном характере¹, охватывающем нормы практически всех отраслей как публичного, так и частного права. Отсутствует и какая-либо концепция правового регулирования инвестиционных отношений, которая послужила бы научно-практической основой для формирования инвестиционного законодательства.

Оценивая состояние и динамику развития инвестиционного законодательства, следует определиться с несколькими ключевыми вопросами: 1) что регулирует инвестиционное законодательство, каковы его предмет и метод; 2) что сегодня

¹ См.: Доронина Н. Г., Семилютин Н. Г. Проблемы и пути развития российского инвестиционного законодательства // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 6.

представляет собой инвестиционное законодательство, из чего состоит система нормативных источников; 3) каковы основные проблемы развития системы инвестиционного законодательства на современном этапе?

Предмет и метод инвестиционного законодательства. Можно утверждать, что предметом инвестиционного законодательства являются инвестиционные отношения, т. е. отношения по осуществлению инвестиционной деятельности, опосредующие рисковое вложение инвестиций² с целью получения прибыли или дохода. Однако с точки зрения гражданского права инвестиционная деятельность практически отождествляется с предпринимательской деятельностью³, так как любая предпринимательская деятельность — это и есть рисковое вложение инвестиций в объекты гражданских прав с целью получения прибыли⁴, а инвестиционные отношения рассматриваются как разновидность гражданско-правовых предпринимательских отношений, которые являются предметом гражданского или предпринима-

тельного права. Именно такое понимание инвестиционных отношений в настоящее время является одним из самых распространенных в законодательстве, правоприменительной практике и научной доктрине⁵. Но даже в гражданском или предпринимательском праве инвестиции, оставаясь в первую очередь экономической категорией, опосредуются самыми разными правовыми формами (вклады в уставный капитал, предоставление кредитов, покупка облигаций и т. д.), что позволяет некоторым исследователям делать вывод о принципиальной невозможности рассмотрения инвестиций в качестве предмета правового регулирования⁶.

При рассмотрении инвестиционных отношений часто забывают, что инвестиции осуществляются не только в целях извлечения прибыли, но и для достижения иного полезного эффекта. Закон РСФСР об инвестиционной деятельности учитывает также возможность достижения «социально» полезного эффекта. Это означает, что инвестиционную деятельность в целом нельзя отождествлять с предпринимательской деятельностью. Инвестиционная деятельность может вестись в целях получения любых

² Согласно Федеральному закону от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» под инвестициями понимаются любые объекты гражданских прав (денежные средства, ценные бумаги, иное имущество или имущественные права, имеющие денежную оценку), вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) иного полезного эффекта (ст. 1).

³ Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг (абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ).

⁴ Инвестиционную деятельность следует отличать от инвестирования, которое может иметь разовый или несистематический характер, а субъектами могут быть обычные граждане.

⁵ См., например: Антипова О. М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М., 2007; Майфат А. В. Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография. М., 2006; Предпринимательское право Российской Федерации: учебник. 3-е изд. / под ред. Е. П. Губина, П. Г. Лахно. М., 2017; Коммерческое (предпринимательское) право: учебник / под ред. В. Ф. Попондопуло. 4-е изд. М., 2010.

⁶ См.: Синицын С. А. «Инвестиционный элемент» в гражданских правоотношениях: трудности сочетания инструментов экономики и права // Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов: сб. матер. к XIV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся. М., 2019. С. 250—252.

общественно значимых благ, в том числе для удовлетворения публичных и иных социальных интересов (охрана окружающей природной среды, снижение бедности и устранение социального неравенства, повышение рождаемости и т. д.), в том числе носящих безвозмездный, альтруистический характер. Инвестиции могут осуществляться не только в объекты гражданских прав, но и в «человеческий капитал»: в науку, образование, семью и детей и даже в собственное здоровье. Поэтому объектом инвестиций могут быть любые материальные и нематериальные блага, представляющие личную, социальную, государственную или иную публичную ценность.

Исходя из этого, рассмотрение инвестиционных отношений в их широком понимании позволяет заключить, что они прежде всего являются экономическими отношениями, которые оформляются различными правовыми средствами как частного, так и публичного права. Именно поэтому можно говорить об инвестиционном праве как о комплексной отрасли законодательства, регулирующей разнородные (публично-правовые и частноправовые) отношения, связанные с обеспечением инвестиционной активности. И методы правового регулирования инвестиционных отношений могут быть совершенно разные — как диспозитивные, так и императивные. Необходимость сочетания баланса частных и публичных интересов обусловлена тем, что интерес частного инвестора, как правило, направлен на получение прибыли, а публичный (общественный) интерес заключается в получении от инвестиций максимально полезного социального эффекта (инновации, транспорт, связь и т. д.).

Состав инвестиционного законодательства. В составе инвестиционного законодательства можно выделить несколько основных блоков, включающих нормативные пра-

вовые акты разной отраслевой принадлежности:

базовые акты инвестиционного законодательства (Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-І «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», федеральные законы от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»);

специальные законы, содержащие отдельные инвестиционные инструменты или регулирующие инвестиции в определенных сферах (федеральные законы от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (рынок портфельных инвестиций, квалифицированные инвесторы, специализированные общества проектного финансирования), от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (специальный инвестиционный контракт) и др.⁷);

⁷ См. федеральные законы от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах», от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации», Бюджетный кодекс РФ (бюджетные инвестиции), Налоговый кодекс РФ (инвестиционный налоговый кредит).

законы, стимулирующие привлечение инвестиций на отдельные территории (федеральные законы от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и др.)⁸;

законы, регулирующие деятельность специальных институтов, аккумулирующих и распределяющих инвестиционные ресурсы (федеральные законы от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”», от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе», от 2 июня 2016 г. № 154-ФЗ «О Российском Фонде Прямых Инвестиций», от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»);

законы, устанавливающие запреты и ограничения для осуществ-

ления иностранных инвестиций в определенные сферы деятельности (федеральные законы от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 3), от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (ст. 7), от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 18)).

Кроме того, к инвестиционному законодательству можно отнести:

акты международного права (двусторонние соглашения о поощрении и защите капиталовложений, многосторонние международные договоры⁹);

региональные нормативные правовые акты¹⁰;

подзаконные нормативные правовые акты (акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти), развивающие и конкретизирующие нормы инвестиционного законодательства;

программные документы и документы стратегического планирования (прогнозы, стратегии, дорожные карты, основы государственной политики, государственные программы и т. п.¹¹).

⁸ См. федеральные законы от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте “Владивосток”», от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях» (предоставляющий особый правовой режим компаниям, зарегистрированным на территориях Калининградской области и Приморского края, определяемых в соответствии с Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края»), от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”».

⁹ Например, Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г., включающий Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (приложение 16).

¹⁰ Например, Закон г. Москвы от 7 октября 2015 г. № 54 «Об инвестиционной политике г. Москвы о государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности», Закон Астраханской области от 27 сентября 2017 г. № 55/2017-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления инвестиционной политики на территории Астраханской области».

¹¹ См., например, План мероприятий «Трансформация делового климата» (утв.

Отметим, что все законодательство, регулирующее любые экономические отношения, должно быть в целом благоприятным для инвестиций. Поэтому «проинвестиционными» должны быть практически все отрасли российского законодательства, включая гражданское, бюджетное, налоговое, административное, уголовное, таможенное, валютное, корпоративное, о публичных закупках и т. д.

Проблемы развития инвестиционного законодательства. Общими недостатками российского законодательства, влияющими на инвестиционный климат в целом, являются его бессистемность, избыточность, противоречивость, пробельность, отставание внесения изменений и приведения в соответствие с иными актами (примером чего является реформа корпоративного законодательства, с 2014 г. не приведенного в соответствие с ГК РФ). Поэтому создание унифицированного регулирования отвечает также целям регуляторной гильотины, призванной «расчистить» нормативные завалы. В этом смысле инвестиционное законодательство как никакое другое нуждается в унификации. Этого можно достичь путем регулирования инвестиционных отношений в едином инвестиционном законе общего типа, который будет являться системообразующим для дальнейшего нормотворчества в инвестиционной сфере. Тенденция унификации инвестиционного законодательства в этом ключе в последнее время все больше проявляется в законотворческом процессе¹².

распоряжением Правительства РФ от 17 января 2019 г. № 20-р); Программу поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования (утв. постановлением Правительства РФ от 11 октября 2014 г. № 1044).

¹² О тенденциях развития инвестиционного законодательства подробнее см.: Гутников О. В. Тенденции развития инвестици-

В то же время ни в одном развитом правовом порядке нет специальных комплексных «инвестиционных» законов или законов о государственной инвестиционной политике. Подобные акты имеются лишь в развивающихся странах и странах с переходной экономикой (Замбии, Малайзии, Мьянме, Таджикистане и т. п.). И это объясняется многогранностью инвестиционных отношений и «разбросанностью» нормативного регулирования по разным отраслям законодательства.

Несмотря на это, Минфином России подготовлен проект федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации»¹³, который предполагает отмену базовых инвестиционных законов¹⁴ и призван стать системообразующей основой регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации¹⁵. В законопроекте

онного законодательства в Российской Федерации // Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов: сб. матер. к XIV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся. М., 2019. С. 165—179.

¹³ Данный законопроект 2 ноября 2019 г. внесен Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (законопроект № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=828237-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=828237-7)).

¹⁴ Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», отменяемых одновременно с принятием законопроекта, и Федерального закона «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений», отмена которого предполагается в ближайшем будущем.

¹⁵ Вместе с названным проектом Минфином России разработаны также законопроекты-спутники: «О внесении изменений в

предпринята попытка создать общее унифицированное регулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации¹⁶, при этом установлено, что в части, не урегулированной инвестиционным законодательством, к инвестиционным отношениям применяется гражданское законодательство, если это не противоречит существу таких отношений и не следует из их публично-правовой природы (ч. 2 ст. 3 законопроекта). Тем самым законопроект в целом исходит из двойственной природы инвестиционных отношений: публично-правовой и гражданско-правовой, при этом нормы законопроекта посвящены преимущественно публично-правовой составляющей этих отношений. Так, основное внимание в законопроекте уделяется особому соглашению о защите и поощрении капиталовложений, по которому в рамках так называемого проектного инвестиционного режима публично-правовое образование предоставляет инвестору стабилизационные гарантии и меры государственной поддержки (обязанность не изменять законодательство в худшую сторону («дедушкина оговорка»), налоговые и иные публично-правовые льготы и преференции, предоставление субсидий) в обмен на выполнение инвестором определенных инвестиционных обязательств. То есть все существенные

Налоговый кодекс Российской Федерации»; «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации»».

¹⁶ За исключением инвестиций, связанных с банковской сферой, пенсионными накоплениями, взносами в некоммерческие организации, а также с долевым строительством многоквартирных жилых домов.

условия данного соглашения лежат в публично-правовой сфере, а гражданско-правовое регулирование касается лишь условий о возмещении сторонами друг другу расходов (выпадающих доходов), понесенных в связи с заключенным соглашением (ч. 4 ст. 18 законопроекта). Публично-правовыми по сути являются и нормы законопроекта о различных инвестиционных режимах («общий», «проектный»¹⁷), которые также направляют принятие государством в той или иной мере различных публично-правовых обязательств перед инвестором (в виде предоставления льгот, преференций, субсидий и гарантий).

Представляется, что такое «двойственное» понимание инвестиционных отношений в законопроекте может создать непреодолимые препятствия в правоприменительной практике для правильного понимания соответствующего правового режима: в практической плоскости будет довольно сложно разобраться, нормы какого права (публичного или частного) подлежат применению в конкретной ситуации. Кроме того, вызывает сомнения возможность комплексного (частноправового и публично-правового) регулирования «общих положений» инвестиционного законодательства в едином нормативном акте, тем более что по сути такие общие положения в тексте законопроекта ничего принципиально нового не представляют, а содержат уже известные действующему законодательству стабилизационные нормы и гарантии. Все новеллы законопроекта посвящены особому соглашению о защите и поощрении капиталовложений, которое по своей правовой природе больше похоже не на гражданско-правовую, а на так

¹⁷ Ранее законопроект содержал также нормы о «территориальных» инвестиционных режимах (URL: <http://regulation.gov.ru>), однако в его варианте, внесенном в Государственную Думу, положения о территориальных режимах отсутствуют.

называемый административный договор, известный доктрине административного права¹⁸. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности подобной унификации инвестиционного законодательства: возможно, имеет смысл разработать и принять отдельный закон об особых публично-правовых соглашениях о защите и поощрении капиталовложений (подобно принятым отдельным законам «О концессионных соглашениях», «О соглашениях о разделе продукции»).

В то же время Минэкономразвития России подготовлен проект федерального закона «О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁹ и соответствующие «законопроекты-спутники»²⁰.

¹⁸ См., например: Андреева Е. М. Административный договор в теории и практике государственного управления // Новый юридический журнал. 2013. № 1. С. 23—27; Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998; Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 83—91; Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 40—45; Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 132—136.

¹⁹ URL: <http://oreneconomy.ru/news/news-20-05-19-1.pdf>.

²⁰ Закон о внесении изменений в Трудовой кодекс РФ (в целях регулирования особенностей трудовой деятельности лиц, работающих у резидентов специальных экономических зон), Закон о внесении изменений в КоАП РФ, Закон о внесении изменений в Земельный кодекс РФ и иные законодательные акты (в части установления особенностей взаимоотношений в связи с созданием специальных экономических зон), Закон о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные

В связи с этим требует концептуального осмысления соотношение инвестиционных отношений с отношениями, возникающими при осуществлении предпринимательской деятельности. Например, необходимо определение того, как сочетаются между собой специальные инвестиционные режимы и преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности. Возможно, следует ставить вопрос об унификации законодательства более высокого уровня, в котором бы все инвестиционные режимы интегрированно регулировались в одном законодательном акте.

При определении направлений унификации инвестиционного законодательства следует задуматься: почему ни в одном развитом правовом порядке не существует отдельных универсальных законов об инвестиционной деятельности? Не потому ли, что общий правовой режим в этих странах и без какого-либо специального регулирования в достаточной степени создает благоприятную правовую среду для осуществления инвестиций? Анализ отечественных законодательных инициатив в сфере унификации инвестиционного законодательства еще более подтверждает это: создается впечатление, что общие условия предпринимательской деятельности в Российской Федерации настолько неудовлетворительны, что требуется на законодательном уровне точечно вводить различные послабления и меры государственной поддержки в отдельных сферах деятельности или на определенных территориях с тем, чтобы хотя бы в соответствующих сферах можно было вести какой-либо бизнес. Например, в проекте федерального закона «О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в от-

акты, Закон о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ (части первую и вторую).

дельные законодательные акты Российской Федерации» вводится понятие так называемого преференциального портфеля для инвестора, действующего на определенной территории, который включает особый правовой режим для инвесторов в части проведения проверок (в изъятие общего режима проверок, установленного Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), таможенного оформления товаров при их ввозе на соответствующую территорию; технического регулирования и др.

Тем самым косвенно признается, что общие условия предпринимательской деятельности в Российской Федерации (даже установленные специальными законами, например, о защите прав предпринимателей при проведении проверок) никуда не годятся и требуют существенной корректировки, если речь идет о ведении «серьезного» бизнеса.

Очевидно, что создание подобных преференциальных «оазисов» осуществления предпринимательской деятельности может нарушать единство экономического пространства, гарантированное Конституцией РФ (ст. 8) и ставит под сомнение целесообразность подобного специального регулирования инвестиционной деятельности. В связи с этим заслуживает внимания постановка вопроса о выработке общего и равного для всех режима предпринимательской (и инвестиционной) деятельности, который будет отвечать интересам инвесторов без создания каких-либо специальных инвестиционных режимов. Возможно, усилия законодателя при унификации законодательства об инвестиционной деятельности должны быть сосредоточены именно в этом направлении, а унифицированный правовой акт об инвестиционной деятель-

ности должен регулировать общие условия инвестиционной деятельности, равные для всех инвесторов независимо от сферы их деятельности и размера капиталовложений.

Что касается специальных «инвестиционных» законов, то, как указывалось выше, можно рассмотреть возможность принятия отдельных законодательных актов, касающихся заключения различного рода специальных инвестиционных соглашений с участием публично-правового образования (о государственно-частном партнерстве, о концессионных соглашениях, о поощрении и защите капиталовложений, о специальном инвестиционном контракте и т. д.), в которых детально регулировать особенности заключения, исполнения и прекращения таких соглашений. Не исключено также принятие унифицированного законодательного акта, в котором будут урегулированы все возможные виды подобных соглашений, включающего общую часть и главы, посвященные соответствующим разновидностям инвестиционных соглашений. В настоящее время нормы о соответствующих соглашениях «разбросаны» по различным законодательным актам, и их унификация в едином законе может иметь практическую пользу. Научный и практический интерес вызывает правовая природа данных договоров, которые включают как частноправовые, так и публично-правовые элементы, однако по сути они ближе к публично-правовым или административным договорам. Необходимость специального регулирования таких договоров в инвестиционной сфере подтверждается и имеющимися законодательными инициативами. Упомянутые проекты федеральных законов, разработанные Минфином и Минэкономразвития России, на разных стадиях своей разработки содержали набор новых договорных форм, таких как «соглашение о создании и управлении площадкой специальной эконо-

мической зоны», «инвестиционное соглашение», «соглашение об установлении территориального инвестиционного режима», «соглашение о реализации инвестиционного проекта в рамках территориального инвестиционного режима», «соглашение о поощрении и защите капиталовложений», «связанные договоры», «комплексные договоры» и др.

Важной характерной чертой развития современного инвестиционного законодательства является *преобладание публично-правовых начал регулирования инвестиционных отношений*. Используемые законодателем конструкции (специальные или преференциальные режимы, инвестиционные соглашения, специальные инвестиционные контракты, концессионные соглашения, заключаемые с публично-правовыми образованиями) относятся к публично-правовой сфере регулирования. Суть этих инструментов в целом заключается в предоставлении государством определенных мер господдержки, льгот и преференций. Либо государство является участником инвестиционных отношений, выступая в качестве субъекта частного права (государственно-частное партнерство). В такой публично-правовой системе координат все регулирование инвестиционной деятельности по существу сводится к выбору приоритетных проектов или сфер деятельности, которые государство готово стимулировать и поощрять при реализации инвестиционных проектов²¹. Именно в этом смысле иногда говорят о необходи-

мости с помощью правовых средств обеспечивать реализацию государственной инвестиционной политики в приоритетных отраслях экономики²². Представляется, что это не совсем верно. Государственная инвестиционная политика должна создавать благоприятные условия для любых отраслей экономики. Приоритетные отрасли должны быть в первую очередь предметом внимания государственных инвестиций. Всем остальным отраслям необходимо обеспечивать одинаковые благоприятные условия инвестирования с максимально широким набором инвестиционных инструментов, в том числе частноправовых и публично-правовых. Государство здесь должно играть роль «ночного сторожа» и не вмешиваться в частную инициативу, предоставляя лишь необходимый уровень правовых гарантий и защиты любых капиталовложений. Поэтому, когда говорят о необходимом стимулировании частных инвесторов вкладываться в приоритетные отрасли экономики, то представляется, что это не совсем верный подход: частные инвесторы сами определяют, какие отрасли для них являются приоритетными. Приоритеты должны оставаться в сфере государственного сектора экономики. Хотя государство и создает преференции в приоритетных областях, частный сектор все равно будет вкладывать ресурсы в наиболее выгодные сферы экономики.

В связи с этим крайне важным является создание общих благоприятных правовых условий для инвестиций в частном секторе экономики, осуществляемых без участия государства. В то же время осуществление инвестиционной деятельности в частном секторе остается без должного внимания законодателя, что следует считать существенным упущением. Давно назрела потреб-

²¹ См. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г.); Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642).

²² См.: Белицкая А. В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018.

ность законодательного регулирования особенностей частноправовых инвестиционных правоотношений, предусматривающего различные гражданско-правовые способы осуществления инвестиций и их характерные черты. Такое регулирование должно носить преимущественно диспозитивный характер, предписывая участникам гражданского оборота рекомендуемые типовые модели поведения, оставляя возможность сознательно от них отказаться и установить в конкретных правоотношениях индивидуальные особенности в зависимости от фактических обстоятельств и существа отдельных инвестиционных проектов.

В соответствии с этим могут быть разработаны законодательные модели частноправового инвестиционного договора и его разновидностей применительно к отдельным сферам и способам инвестирования, а также его типовые (примерные) формы, которые будут утверждаться на подзаконном уровне в развитие законодательных предписаний. Требуются также выявление и законодательное регулирование особенностей возникновения и прекращения инвестиционных частноправовых отношений, ответственности за нарушение инвестиционных договоров. Другая возможная сфера приложения усилий в частноправовом регулировании инвестиционных отношений — проектное финансирование бизнес-проектов, предусматривающее ряд особенностей (проектная компания, управляющая процессом инвестирования, синдицированное кредитование), а также контракты жизненного цикла. Нуждаются в дополнительном регулировании и специальные корпоративные формы ведения инвестиционного бизнеса (общества проектного финансирования, инвестиционные товарищества и др.).

Существенным фактором, способствующим повышению инвестиционной привлекательности российских компаний, является по-

вышение качества корпоративного управления и совершенствование корпоративного законодательства. Вместе с тем лучшие практики корпоративного управления до настоящего времени еще не в полной мере используются отечественными корпорациями, а специальное законодательство, регулирующее правовой статус отдельных видов юридических лиц, до сих пор не приведено в соответствие с новой редакцией гл. 4 ГК РФ о юридических лицах, вступившей в силу с 1 сентября 2014 г.

В связи с этим требуется скорейшее завершение реформы корпоративного законодательства по следующим основным направлениям:

- приведение специальных законов о юридических лицах в соответствие с ГК РФ;

- унификация общих норм о юридических лицах различных видов и включение их в ГК РФ;

- расширение диспозитивных начал в регулировании корпоративных отношений при сохранении жесткого императивного регулирования в публично значимых сферах;

- использование лучших практик корпоративного управления для создания типовых диспозитивных нормативных моделей структуры и компетенции органов юридических лиц;

- догматическая и нормативная разработка категории корпоративной ответственности как особой разновидности гражданско-правовой ответственности в корпоративных отношениях²³;

- дальнейшее развитие специальных корпоративных форм инвестирования (хозяйственные партнерства, специализированные общества проектного финансирования, акционерные инвестиционные фонды).

В заключение подчеркнем, что при определении направлений

²³ Подробнее о корпоративной ответственности см.: Гутников О. В. Корпоративная ответственность в гражданском праве: монография. М., 2019.

дальнейшего развития системы инвестиционного законодательства следует концептуально определить, какое место в этой системе будут занимать нормы публичного и частного права и, следовательно, какова будет конфигурация соответствующих нормативных правовых актов с учетом комплексной правовой природы инвестиционных отношений. Представляется, что инвестиционные отношения с участием государства наиболее оптимально регулировать специаль-

ными нормативными актами как общего, так и специального характера (например, единый закон о соглашениях, заключаемых с участием публично-правовых образований в инвестиционной сфере). Частноправовые инвестиционные отношения должны оставаться в сфере регулирования гражданского права с возможным расширением инвестиционных инструментов, которые могут использовать частные инвесторы при осуществлении инвестиций.

Библиографический список

Андреева Е. М. Административный договор в теории и практике государственного управления // Новый юридический журнал. 2013. № 1.

Антипова О. М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М., 2007.

Белицкая А. В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018.

Гутников О. В. Корпоративная ответственность в гражданском праве: монография. М., 2019.

Гутников О. В. Тенденции развития инвестиционного законодательства в Российской Федерации // Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов: сб. матер. к XIV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся. М., 2019.

Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998.

Доронина Н. Г., Семилютин Н. Г. Проблемы и пути развития российского инвестиционного законодательства // Журнал российского права. 2015. № 6.

Коммерческое (предпринимательское) право: учебник / под ред. В. Ф. Попондопуло. 4-е изд. М., 2010.

Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7.

Майфат А. В. Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография. М., 2006.

Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3.

Предпринимательское право Российской Федерации: учебник. 3-е изд. / под ред. Е. П. Губина, П. Г. Лахно. М., 2017.

Синицын С. А. «Инвестиционный элемент» в гражданских правоотношениях: трудности сочетания инструментов экономики и права // Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов: сб. матер. к XIV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся. М., 2019.

Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10.

References

Andreeva E. M. The Administrative Contract in the Theory and Practice of Public Administration. *Novyy yuridicheskiy zhurnal*, 2013, no. 1, pp. 23—27. (In Russ.)

Antipova O. M. Legal Regulation of Investment Activity (Analysis of Theoretical and Practical Problems). Moscow, 2007. 248 p. (In Russ.)

Belitskaya A. V. Legal Support of State Investment Policy. Dr. diss. Moscow, 2018. 618 p. (In Russ.)

Business Law of the Russian Federation. Ed. by E. P. Gubin, P. G. Lakhno. 3rd ed. Moscow, 2017. 992 p. (In Russ.)

Commercial (Business) Law. Ed. by V. F. Popondopulo. 4th ed. Moscow, 2010. 592 p. (In Russ.)

Demin A. V. General Issues of the Theory of Administrative Contract. Krasnoyarsk, 1998. 92 p. (In Russ.)

Doronina N. G., Semilyutina N. G. Problems and Paths of Development of Investment Legislation of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 6, pp. 5—14. (In Russ.)

Gutnikov O. V. Corporate Liability in Civil Law. Moscow, 2019. 488 p. (In Russ.)

Gutnikov O. V. Trends of Development of the Investment Legislation in the Russian Federation. *Investments in National and International Law: Balance of Public and Private Interests: the Collection of Materials for the XIV Annual Scientific Readings in Memoriam of Professor S. N. Bratus*. Moscow, 2019. Pp. 165—179. (In Russ.)

Korenev A. P., Abdurakhmanov A. A. Administrative Contracts: Concept and Types. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 1998, no. 7, pp. 83—91. (In Russ.)

Mayfat A. V. Legal Constructions of Investment in Civil Law. Moscow, 2006. 328 p. (In Russ.)

Novoselov V. I. On the Issue of Administrative Contracts. *Pravovedenie*, 1969, no. 3, pp. 40—45. (In Russ.)

Sinitsyn S. A. “Investment Element” in Civil Legal Relationship: Difficulties of the Combination of Economic and Law Tools. *Investments in National and International Law: Balance of Public and Private Interests: the Collection of Materials for the XIV Annual Scientific Readings in Memoriam of Professor S. N. Bratus*. Moscow, 2019. Pp. 249—262. (In Russ.)

Yampol'skaya Ts. A. On the Theory of an Administrative Contract. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1966, no. 10, pp. 132—136. (In Russ.)