

Е. А. Барановская

СОЗДАНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОГО ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РОССИИ КАК ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Рассматривается ряд актуальных проблем создания в России благоприятного инвестиционного климата как важнейшего фактора модернизации, обосновывается первоочередная необходимость совершенствования инвестиционного законодательства. Инвестиционный потенциал России обусловлен высоким уровнем спроса на капиталовложения со стороны производственного сектора и существующими предпосылками для его реализации. Другое направление совершенствования государственной экономической политики – создание и обеспечение четкого функционирования инфраструктуры рынка и развитие частного предпринимательства.

This paper addresses a number of pressing problems of the creation of a favorable investment climate in Russia as a major factor of modernization and justifies the need to improve the investment legislation. The investment potential of Russia is ensured through a high level of demand of the producing sector for capital and the existing prerequisites for its implementation. Another way to improve the state economic policy is to ensure smooth functioning of the market infrastructure and the development of private enterprises.

Ключевые слова: конкурентоспособность, инвестиционный климат, негативные факторы.

Key words: competitiveness, investment climate, negative factors.

Теорией доказано и практикой государств, уже осуществивших модернизацию, подтверждено, что базовой предпосылкой и двигателем успешного и поступательного развития страны является активная ин-



вестиционная деятельность, нацеленная на реализацию различных проектов, а вопрос создания не просто благоприятного, а конкурентоспособного инвестиционного климата имеет стратегическое значение. Именно поэтому «Россия должна стремиться к тому, чтобы войти в число стран, где созданы наиболее благоприятные условия для бизнеса» [8].

В своих программных выступлениях первые лица государства неоднократно указывали на необходимость развития инвестирования с участием национальных и иностранных инвесторов, обозначив как стратегическую задачу доведение уровня инвестиций не менее чем до 25 % ВВП к 2015 г., а затем и до 30 %.

144

Осуществить модернизацию только за счет внутренних ресурсов невозможно, требуется мощный приток иностранных инвестиций. Высокий инвестиционный потенциал России очевиден для инвесторов, но при этом российская экономика все еще тотально недоинвестирована. Парадоксальность ситуации заключается в том, что Россия, входя в пятерку стран с наибольшим потенциалом для привлечения инвестиций (по данным опроса Мэрил Линч (Merril Lynch), проведенного среди международных управляющих инвестиционных фондов, Россия заняла 1-е место по инвестиционной привлекательности среди стран БРИКС), по реальному состоянию инвестиционного климата в 2012 г. находилась на 112-м месте из 183. Между тем «сто шагов вперед», т. е. вхождение России в двадцатку стран с наилучшим бизнес-климатом, позволит нам, как полагают эксперты, прибавить не менее 2,5 % к сегодняшнему росту ВВП, причем прежде всего за счет несырьевого сектора [8].

За последние несколько лет был предпринят ряд серьезных шагов, направленных на улучшение делового климата. Показательно, что все они соответствовали новой идеологии формирования благоприятной деловой среды как партнерского проекта государства, бизнеса и общества. Так, был внедрен механизм «оценки регулирующего воздействия» нормативно-правовых актов на условия ведения бизнеса, причем в этом процессе непосредственное участие на постоянной основе принимают предприниматели и их ведущие объединения. В 2011 г., еще на предварительной стадии разработки, был отклонен фактически каждый второй проект нормативного акта как ухудшающий условия развития экономики России. С осени 2012 г. деловое сообщество страны получило возможность не только заранее «тестировать» все проекты, но и влиять на корректировку действующих подзаконных актов, если они в той или иной степени затрудняют ведение предпринимательской деятельности. При Минэкономразвития РФ был создан консультативный совет по влиянию нормативной базы на инвестиционный климат.

Кроме того, приняты законы, направленные на совершенствование таможенного администрирования, либерализацию уголовного законодательства в экономической сфере, упрощены процедуры регистрации и лицензирования, сокращены количество лицензируемых видов деятельности и основания для проведения контрольных проверок, в рамках Таможенного союза совершенствуются технические регламенты,



упрощены некоторые процедуры в строительстве, запущен механизм инвестиционных уполномоченных на федеральном и региональном уровнях, появился институт уполномоченного по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмен) и др. Сформировано несколько мощных институтов развития, таких, как Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ, призванных обеспечить условия для реализации масштабных, особо значимых общегосударственных проектов. В 2011 г. на их финансирование было направлено из 63,8 млрд рублей, предусмотренных для Инвестиционного фонда РФ, 55,9 млрд. Для поддержки крупных программ как иностранного, так и отечественного бизнеса создан Российский фонд прямых инвестиций. В его международный экспертный совет вошли ведущие представители мирового инвестиционного сообщества. В фонд уже направлено более 2 млрд долларов. За пять лет капитал этой компании должен вырасти до 10 млрд долларов, которые пойдут на софинансирование российской модернизации.

Для поддержки российского, прежде всего высокотехнологичного, бизнеса с целью выхода на зарубежные рынки создано Агентство по страхованию экспорта — абсолютно новый, не имеющий у нас ранее аналогов инструмент. Планируется, что в 2012—2014 гг. будет застраховано экспортных кредитов на сумму более 14 млрд долларов. К 2015 г. такая поддержка будет обеспечена уже 30 % от общего экспорта страны.

В начале декабря 2012 г. в Минэкономразвития России были обсуждены первые результаты введения в пилотных регионах инвестиционного Стандарта деятельности исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, разработанного Агентством стратегических инициатив (АСИ) совместно с Минэкономразвития РФ в рамках реализации Национальной предпринимательской инициативы и включает 15 базовых требований к бизнес-среде регионов. В настоящее время Стандарт внедряется в 13 регионах России: при участии АСИ его апробация была осуществлена в 11 регионах РФ (Республика Татарстан, Пермский край, Калужская, Липецкая, Свердловская, Ульяновская области, Республика Башкортостан, Астраханская, Белгородская, Челябинская и Ярославская области); самостоятельно, без участия АСИ, — в Тульской и Ленинградской областях.

Ввод Стандарта позволил обеспечить регион необходимым набором инструментов для повышения инвестиционной привлекательности, создать отсутствующую сейчас систему обмена лучшими практиками в области привлечения инвестиций и работы с инвесторами, совершенствовать механизм взаимодействия бизнеса и власти [11].

Одним из существенных факторов, негативно влиявших на деловой климат, были миграционные правила. Поправки в миграционное законодательство, принятые в 2010, 2011 гг. [2; 3], во многом сняли напряжение в этом вопросе. Введение в миграционное законодательство определения категории высококвалифицированных иностранных специалистов и меры по оптимизации миграционного режима для приглашенных на работу иностранных специалистов (введение упрощенного порядка выдачи виз и разрешений на работу, увеличение сроков



их действия до трех лет, упрощение миграционного учета при перемещениях внутри страны, отказ от квотирования в отношении высококвалифицированных специалистов и др.) должны сыграть позитивную роль в улучшении делового климата.

Предпринятые шаги не могли не сказаться на общей положительной динамике инвестиций в РФ. Как отмечалось на заседании Госсовета 17.07.2012 г., инвестиции выросли в 2012 г. по сравнению с 2000 г. в 20 раз — с 11 до 190 млрд долларов [9].

В то же время с точки зрения баланса движения капитала ситуация в реальном секторе РФ остается неблагоприятной. В 2008—2011 гг. в Россию поступило 206,7 млрд долларов прямых иностранных инвестиций, а чистый отток капитала из страны за этот период составил 308 млрд. По оценкам Минэкономразвития, к концу 2012 г. отток капитала может составить 75 млрд долларов. Это третий результат за всю историю России — после кризисных 2008 г. (133,7 млрд долларов) и 2011 г. (80,5 млрд долларов) [11].

Для иностранных инвесторов капиталовложения в России зачастую представляются очень рискованными с неясной рентабельностью. В рейтинге страновых инвестиционных рисков, присвоенных журналом «Евромани» (Euromoney) в 2012 г., Россия занимает 60-е место среди 187 исследуемых стран. Потому, вкладываясь в портфельные инвестиции (их доля составляет 75 % от общего объема инвестиций в России), многие иностранные инвесторы не готовы финансировать долгосрочные реальные проекты в экономике России. В 2011 г. удалось привлечь 53 млрд долларов прямых иностранных инвестиций, но при этом их доля на рынке составляет только чуть больше 3 % [11].

Но и российский капитал зачастую выступает как «офшорный», компрадорский по сути, а не как национально ориентированный капитал. В офшорных зонах зарегистрировано 60 % крупных предприятий. Девять из десяти существенных сделок, заключенных крупными российскими компаниями, в том числе с государственным участием, не регулируются отечественными законами [8].

Свежим примером того, что эксперты называют бегством от юрисдикции, является проект, значимость которого для России пока, как нам кажется, нельзя определить в терминах единственных характеристик. Альянс «Рено — Ниссан» (Renault-Nissan) и госкорпорация «Ростехнологии» 13 декабря 2012 г. объявили о создании совместного предприятия (СП), которое будет владеть всеми их акциями в уставном капитале АвтоВАЗа и станет стабильным, долгосрочным контролирующим акционером для крупнейшей автомобильной компании в России и владельца бренда «Лада» (Lada). В соответствии с условиями сделки альянс «Рено — Ниссан» вложит в СП 23 млрд рублей (эквивалентно 742 млн долларов), чтобы к середине 2014 г. по плану получить 67,13 % капитала совместного предприятия. Само СП к этому времени будет владеть 74,5 % АвтоВАЗа, в том числе и за счет выкупа 20,14 % акций автогиганта, принадлежащих компании «Тройка Диалог Инвестментс Лимитед» (Troika Dialog Investments Limited). Таким образом, де-факто крупнейший отечественный автомобильный завод России при самой активной поддержке всех государственных структур перешел под кон-



троль зарубежного производителя машин. Ответ на вопрос, хорошо это или плохо, может быть предметом отдельного исследования. Показательным в рамках рассматриваемой нами проблематики является то, что по предварительной информации совместное франко-японско-российское предприятие «Альянс Ростек Авто» (Alliance Rostec Auto), которое получит контрольный пакет акций АвтоВАЗа, зарегистрировано в Голландии. Следовательно, российский бюджет не получит часть налоговых отчислений.

Две отмеченные выше тенденции (нежелание иностранных инвесторов вкладывать деньги в Россию в реальное производство и бегство капиталов за рубеж) означают, что мы, по словам В. В. Путина, «проигрываем в «конкуренции юрисдикций» — работающий в России бизнес часто предпочитает регистрировать собственность и сделки за границей.

Факторов, негативно влияющих на деловой климат в стране, много: низкое качество государственного и местного управления, невнятное законодательство, неэффективное правоприменение, беспрецедентный уровень и системный характер коррупции, рейдерство во всех его разновидностях, чрезмерные административные, технические, информационные барьеры, неэффективные механизмы реализации гарантий, очень высокий уровень монополизма, огромное количество стереотипов о нашей стране, высокие риски, правовой нигилизм и т.д. Иностранные фонды назвали свои причины оттока капитала из России — это волатильность рынка из-за низкой диверсификации экономики, высокие политические риски и постоянное усиление роли государства в экономике [13].

Очевидно, что для повышения инвестиционной привлекательности России необходимы качественные и системные изменения по каждому из этих очень значимых направлений.

Выиграть в конкуренции за привлечение капиталов, по нашему мнению, можно — необходимо совершенствовать в первую очередь базовый элемент в системе инвестиционной привлекательности страны — нормативно-правовую базу, так как многие препятствия, с которыми сталкиваются инвесторы в России, обусловлены прежде всего характером российской правовой системы. В связи с этим нельзя не согласиться с позицией тех авторов, которые считают, что, несмотря на активное позиционирование государственными властями совершенствования условий для привлечения инвестиций, барьер национальной системы права для иностранных инвесторов не снижается [10].

Проблемы инвестиционного законодательства в РФ проявляются в ряде аспектов. Отметим лишь некоторые из них.

Одна из главных проблем — отсутствие сбалансированного, системного и унифицированного регулирования инвестиционных правоотношений, притом что массив инвестиционного законодательства очень велик и продолжает расти. Но, сохраняя и рождая новые пробелы и противоречия, это иногда способствует не столько решению, сколько возникновению проблем в регулировании инвестиционных отношений. Многие нормативные правовые акты зачастую не выполняют в полной мере своих регулятивных функций из-за своей запутанности или разбросанности по разным документам.



Существенная проблема — не очень высокая эффективность правовых норм, которая заметна в ситуациях, когда эти нормы, несмотря на их определенный характер, либо игнорируются, либо не действуют де-факто или когда применение этих норм затруднено в силу их недостаточной конкретности, противоречия с другими, регулируемыми те же правоотношения, нормами.

На фоне дискуссионного и решаемого диаметрально противоположно в правовой доктрине вопроса о необходимости существования в рамках российского инвестиционного законодательства отдельного пласта нормативных правовых актов, регулирующих процессы с участием иностранных инвесторов, помимо общего инвестиционного законодательства [12], правовая реальность такова, что, с одной стороны, существует ряд нормативных правовых актов, которые распространяются как на национальных, так и на иностранных инвесторов [6; 7], а с другой — приняты и действуют специальные законы, сфера действия которых ограничивается только иностранными инвестициями. Правовую основу регулирования иностранных инвестиций составляют Федеральный закон об иностранных инвестициях [5], регулирующий общие вопросы иностранного инвестирования на территории РФ, и специализированные источники правового регулирования, в рамках которых законодательный массив, связанный с допуском иностранных инвестиций в экономику, формирует отдельную группу нормативных актов, включающую в качестве основополагающего акта Закон об инвестициях в стратегические отрасли [4]. Эти базовые для заинтересованных иностранных инвесторов законы в научной среде и экспертном сообществе получили крайне неоднозначные, часто критические оценки.

То, что закон №160-ФЗ оказался недостаточно эффективным и за продолжительное время своего действия не обеспечил существенного улучшения инвестиционного климата, не устранив многочисленные преграды на пути привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику, было доказано теорией и подтверждено практикой. Эксперты неоднократно указывали на то, что он не является законом прямого действия, имеет отсылочный характер, не содержит многих принципиальных положений, направленных на улучшение инвестиционного климата, некоторые его формулировки расплывчаты и противоречивы.

Так, законом представлен только один — национальный — правовой режим деятельности иностранных инвесторов на территории РФ. В то же время международные договоры РФ о поощрении и взаимной защите капиталовложений и Договор к Энергетической хартии предусматривают установление двух режимов осуществления инвестиций — национального и наибольшего благоприятствования, причем выбор осуществляет сам инвестор. При этом законодательство допускает для иностранных инвесторов возможность изъятий, как ограничительного, так и стимулирующего характера, из национального режима. Это, по сути, означает, что инвестиционный режим точно не определен, а позицио-



нирование национального режима как уравнивающего в правах отечественных и иностранных инвесторов, а потому выгодного для последних, на практике при принятии ими инвестиционных решений, скорее, их отпугивает. Ведь именно национальный режим для иностранных инвесторов крайне непривлекателен в силу своей нетранспарентности и сопровождающих его проблем, названных выше.

Что касается закона №57-ФЗ, то его принятие отразило общемировые тенденции усиления государственного регулирования в сфере иностранного инвестирования и снижения инвестиционной открытости экономики. Критики этого закона обращают внимание как раз на то, что ужесточение порядка доступа иностранных инвесторов в стратегические отрасли, установление высоких пороговых значений может породить сложности по привлечению иностранного капитала в экономику в целом, а недостатки предусмотренной законом административной процедуры, представляющейся инвесторам нетранспарентной, требующей подготовки большого количества документов, чрезвычайно затратной и по временным, и по финансовым ресурсам, являются демотивирующими факторами в привлечении иностранных инвестиций. Кроме того, под определение иностранного инвестора, чьи сделки подлежат контролю, по закону попали российские промышленные группы, имеющие иностранные компании в своей структуре.

С целью повысить инвестиционную конкурентоспособность государства была проведена большая работа по совершенствованию законодательства, итогом которой стало принятие Федерального закона от 16 ноября 2011 г. №322-ФЗ [1]. Все внесенные поправки призваны смягчить ограничения для иностранных инвестиций.

В настоящее время для заключения сделок между иностранными компаниями, контролируруемыми российскими собственниками, больше не требует одобрения Правительственной комиссии по иностранным инвестициям, которое раньше инвесторы должны были получить в обязательном порядке.

Другая поправка упрощает порядок согласования сделок. Правительственная комиссия имеет право принять три решения: согласовать сделку, отказать в согласовании либо согласовать ее, но с условием, что инвестор, подавший заявку, возьмет на себя определенные обязательства. До внесения поправок порядок действий был таков: сначала ФАС заключала с иностранным инвестором соглашение о том, что последний готов выполнить те или иные обязательства, и только после этого материалы повторно рассматривались на заседании Правительственной комиссии. Сейчас процедура упрощена: ФАС заключает с инвестором соглашение, на основе которого выдает разрешение о согласовании сделки без повторного внесения материалов на Правительственную комиссию.

Упрощены и правила доступа иностранного бизнеса в такие стратегические отрасли, как пищевая, фармацевтическая, медицинская промышленность, банковский сектор. Смягчены ограничения инвесторам,



работающим в сфере недропользования. Без разрешения ФАС и Правительственной комиссии иностранный инвестор может купить не 10 %, как раньше, а 25 % доли предприятия в этой сфере.

Стимулированию иностранных инвесторов к реализации новых проектов и повышению качества долгосрочных инвестиций в стратегических отраслях призваны служить новые поправки в закон №57-ФЗ, о которых говорил Д. А. Медведев 28 ноября 2012 г. в ходе заседания Правительственной комиссии по иностранным инвестициям [9]. Они исключают предварительное согласование сделок для ряда категорий иностранных инвесторов. Инвесторам также законодательно предоставят возможность подачи заявления о продлении периода заключения предварительного согласования сделки при условии, что до этого она была рассмотрена Правительственной комиссией.

Отметим также, что 13 декабря 2012 г. Госдумой во втором чтении был принят законопроект об увеличении квоты иностранного участия в совокупном капитале страховщиков.

На данный момент важно продолжить позитивные изменения в законодательной работе, решая при этом проблему упорядочения инвестиционного законодательства, обеспечения согласованности и взаимодействия его норм. Установление четких и прозрачных «правил игры» не только для инвесторов, но и для самого государства будет лучшим способом сделать российскую юрисдикцию привлекательной.

Об этом, по сути, говорится и в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 12 декабря 2012 г.: «Если при выборе юрисдикции вопрос решается в пользу чужого законодательства, то нужно признать, что следует исправлять свои собственные недоработки в судебной системе, в нормотворчестве, в практике применения законов. Лишь честно признав это, можно кардинально изменить ситуацию. Надо наладить планомерную работу по упорядочению законодательства» [8].

В соответствии с Посланием Президента объединенными усилиями правительства, научного и экспертного сообщества, ведущих отечественных и иностранных инвесторов нужно подготовить «дорожную карту» развития инвестиционного законодательства Российской Федерации, которая должна стать основой системной и комплексной работы по его совершенствованию и обновлению, адекватному уровню решаемых в условиях модернизации задач развития. Чтобы эта работа не превращалась в декларативно-показательную, необходимо обеспечивать достижение конкретных эффектов по созданию новой инвестиционной нормативной правовой базы и формированию на этой основе целостной и сбалансированной государственной политики привлечения инвестиций. К мониторингу реализации этих мер должно привлекаться бизнес-сообщество в рамках механизмов Национальной предпринимательской инициативы.

Список литературы

1. *О внесении изменений в ст. 6 Федер. закона «Об иностранных инвестициях в РФ» и Федер. закон от 29 апр. 2008 г. №57-ФЗ «О порядке осуществления*



иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства [Электронный ресурс] : федер. закон от 16 нояб. 2011 г. №322-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *О внесении изменений в Федер. закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации* [Электронный ресурс] : федер. закон от 20 марта 2011 г. №42-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. *О внесении изменений в Федер. закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»* [Электронный ресурс] : федер. закон от 19 мая 2010 г. №86-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства* [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 29 апр. 2008 г. №57-ФЗ : ред. от 16 нояб. 2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *Об иностранных инвестициях в Российской Федерации* [Электронный ресурс] : федер. закон от 9 июля 1999 г. №160-ФЗ : ред. от 06.12.2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. *Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений* [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 февр. 1999 г. №39-ФЗ : ред. от 12.12.2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг* [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 марта 1999 г. №46-ФЗ : ред. от 04.10.2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. *Послание Президента РФ Федеральному собранию* от 12 дек. 2012 г. URL: <http://kremlin.ru/news> (дата обращения: 16.12.2012).

9. *Сайт Правительства РФ*. URL: <http://premier.gov.ru> (дата обращения: 16.12.2012).

10. *Веселкова Е. Е.* Источники правового регулирования иностранных инвестиций в России на современном этапе // *Законодательство и экономика*. 2012. №3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. *Борисенко П. И.* Совершенствование системы российского законодательства об иностранных инвестициях по российскому праву // *Общество и право*. 2011. №4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об авторе

Елена Анатольевна Барановская – канд. экон. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: varzhanykh@yandex.ru

About author

Dr Elena Baranovskaya, Ass. Prof., Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: varzhanykh@yandex.ru