

DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-3-118-131

УДК 330.322(045)

JEL F21

Вызовы новой инвестиционной политики: защита и поощрение капиталовложений

Е. В. Сапир^а✉, И. А. Карачев^б

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

^а <https://orcid.org/0000-0002-2754-0985>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-9327-7022>

✉ Автор для корреспонденции

АННОТАЦИЯ

Цель исследования состоит в анализе ключевых аспектов формирующейся новой инвестиционной политики, которая своей приоритетной задачей ставит защиту и поощрение частных инвестиций. **Актуальность** исследования обусловлена поиском новых, исключая бюджетные, источников финансирования реализации масштабных национальных задач и крупных инфраструктурных проектов. Привлечение частного капитала в условиях изменения глобального инвестиционного ландшафта становится важной задачей национальных правительств, в связи с чем необходим отход от инвестиционного протекционизма в сторону защиты и поощрения капиталовложений. Использование **методов** теоретического (анализ, синтез, обобщение, исторический метод) и эмпирического (сравнение, измерение) исследования позволило авторам раскрыть основные экономические детерминанты и составляющие национального инвестиционного климата, способствующие привлечению иностранного капитала; систематизировать основные меры инвестиционной политики; выявить тенденции в динамике глобальных потоков прямых иностранных инвестиций. В **результате** авторы установили ключевые принципы, критерии построения новой инвестиционной политики в целях устойчивого развития, а также выделили современные модели новой инвестиционной политики. К ним относятся: модель стимулирования развития отдельных приоритетных видов экономической деятельности; модель повышения технологического уровня отраслей национальной промышленности; модель создания новых комплексных метаотраслей. Акцент сделан на реформировании инвестиционного режима в Российской Федерации. Новое законодательство предусматривает возможность заключения соглашения с частными инвесторами о защите и поощрении капиталовложений, в основе которого лежит «стабилизационная оговорка». Таким образом, на инвесторов, реализующих крупные инвестиционные проекты, будут распространяться новые правила, которые позволят зафиксировать действующие на момент заключения соглашения условия, в частности, налоговой и таможенной политики. Заключение подобного рода соглашений поможет, по мнению авторов, повысить качество инвестиционного климата в Российской Федерации.

Ключевые слова: частные инвестиции; инвестиционный протекционизм; инвестиционная политика; критерии разработки инвестиционной политики; модели инвестиционной политики; меры инвестиционного стимулирования; новый инвестиционный проект; поощрение инвестиций

Для цитирования: Сапир Е. В., Карачев И. А. Вызовы новой инвестиционной политики: защита и поощрение капиталовложений. *Финансы: теория и практика*. 2020;24(3):118-131. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-3-118-131

Challenges of a New Investment Policy: Investment Promotion and Protection

E. V. Sapir^а✉, I. A. Karachev^б

P.G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0002-2754-0985>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-9327-7022>

✉ Corresponding author

ABSTRACT

The study **aims** to analyze key aspects of the new emerging investment policy, which sets the priority for private investment protection and promotion. **The relevance of the study** is due to the search for new, non-budget, funding sources for implementing large-scale national tasks and large infrastructure projects. Attracting private capital within changing global investment becomes an important task for national governments, and therefore requires a departure from investment protectionism to investment protection and promotion. Due to

the **methods** of theoretical (analysis, synthesis, generalization, historical method) and empirical (comparison, measurement) research, the authors managed to reveal the main economic determinants and components of the national investment climate that contribute to attracting foreign capital; to systematize the key measures of investment policy; to identify trends in the dynamics of global flows of foreign direct investment. As a **result**, the authors established key principles and criteria for the new investment policy of sustainable development, as well as identified contemporary models of the new investment policy. These include a model for stimulating the development of individual priority economic activities; a model for improving the technological level of national industries; a model for creating new integrated meta-industries. The authors focus on reforming the investment regime in the Russian Federation. The new legislation provides for the possibility to conclude an investment protection and promotion agreement with private investors based on “a stabilization clause”. Thus, investors implementing large-scale investment projects will be subject to new rules that will establish the conditions at the time of the agreement, in particular, tax and customs policies. According to the authors, such agreements will improve the quality of the investment climate in the Russian Federation.

Keywords: private investment; investment protectionism; investment policy; guidelines for investment policy; investment policy models; investment incentives; new investment project; investment promotion

For citation: Sapir E.V., Karachev I.A. Challenges of a new investment policy: Investment promotion and protection. *Finance: Theory and practice*. 2020;24(3):118-131. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-3-118-131

ВВЕДЕНИЕ

Национальная инвестиционная политика имеет важное значение для привлечения прямых иностранных инвестиций (далее — ПИИ) и должна рассматриваться в более широком контексте детерминант ПИИ, среди которых преобладают экономические факторы (рис. 1).

Государственная политика в сфере иностранных инвестиций направлена, с одной стороны, на стимулирование экономического развития страны, а с другой — на сохранение ее экономической независимости. Достижение первой цели возможно за счет увеличения доли иностранного участия в уставном капитале организаций. Вторая же цель подразумевает обеспечение контроля над организациями-инвесторами со стороны национальных правительств.

Теоретические проблемы инвестиционной политики в последние годы получили достаточно широкое освещение в зарубежной и отечественной научной и аналитической литературе. Толчком к масштабным исследованиям послужил запрос, сформулированный в Итоговом документе Сеульского саммита стран G20¹ (12.11.2010) в разделе под названием «Борьба с протекционизмом в торговле и инвестициях», где государства-участники обратились к крупнейшим международным организациям ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД с просьбой осуществлять постоянный мониторинг ситуации в данной сфере с публичными отчетами не реже одного раза в полгода.

Основной проблемой инвестиционной политики, по мнению ведущих аналитиков, является достижение оптимального соотношения либерализации и протекционизма, т.е. баланс мер облегчения, поощрения и продвижения иностранных инвестиций с мерами ограничения, предотвращения и сдерживания [1, 2].

Исследователи отмечают, что международная инвестиционная политика постоянно меняется. Ежегодное число новых двусторонних инвестиционных договоров продолжает сокращаться, в то время как региональная инвестиционная политика усиливается. В последние годы стали появляться многочисленные идеи по совершенствованию системы урегулирования споров между инвесторами и государством, но, к сожалению, лишь немногие из них были реализованы.

В литературе систематизированы основные меры инвестиционной политики², которые включают:

1. Специфичные для ПИИ меры. Действуют исключительно в отношении зарубежных инвесторов; включают условия размещения инвестиций, ограничения участия в уставном капитале национальных фирм зарубежных инвесторов, правила контроля над размещением ПИИ, меры поддержки иностранных инвесторов [3].

2. Общие инвестиционные меры. Распространяются как на местных, так и на иностранных инвесторов. Могут выражаться в ограничении частной собственности, правилах выдачи лицен-

¹ The Seoul Summit Document. Seoul, November 12, 2010. URL: <https://www.oecd.org/g20/summits/seoul/Seoul-Summit-Document.pdf> (дата обращения: 05.04.2020).

² Investment Policy Monitor. Issue No 20. December 2018. UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2018d5_en.pdf (дата обращения: 05.04.2020).

Вид ПИИ в зависимости от целей деятельности
ТНК / Type of FDI based on objects of transnational corporations
Ключевые экономические детерминанты в странах — реципиентах ПИИ / Key economic determinants in FDI recipient countries

Детерминанты страны — реципиента ПИИ / Determinants of the FDI recipient country

Политика в сфере ПИИ

- Экономическая, политическая и социальная стабильность
- Ограничения притока и функционирования иностранного капитала
- Правила деятельности зарубежных филиалов
- Конкурентная политика
- Международные торговые и инвестиционные соглашения
- Приватизационные процедуры
- Торговая политика
- Фискальная политика

Экономические детерминанты

Поддержка бизнеса

- Деятельность по продвижению инвестиций
- Инвестиционные стимулы
- Антикоррупционная и административная политика
- Социальная инфраструктура
- Постинвестиционное обслуживание

- ПИИ, ориентированные на освоение рынков
- Емкость рынка и ВВП на душу населения
- Рост рынка
- Открытость регионального и международного рынков
- Соответствие предпочтениям потребителей страны
- Конъюнктура рынков

- ПИИ, ориентированные на поиск ресурсов или стратегических активов
- Низкооплачиваемая рабочая сила
- Высококвалифицированная рабочая сила
- Созданные НМА
- Кластеры
- Физическая инфраструктура

- ПИИ, ориентированные на повышение эффективности
- Цена факторов производства
- Уровень производительности труда
- Транспортные, логистические и коммуникационные затраты

Рис. 1 / Fig. 1. Детерминанты ПИИ в контексте формирования национальной инвестиционной политики / Determinants of FDI in the context of the formation of a national investment policy

Источник / Source: World Investment Report 2003. UNCTAD / World Investment Report 2003. UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/Docs/wir2003_en.pdf (дата обращения: 02.04.2020) / (accessed on 02.04.2020).

зий новым предприятиям, плане приватизации и т.д. [4].

3. Системные меры, влияющие на деловой климат в стране. Оказывают косвенное влияние на инвестиционный процесс. Затрагивают изменения норм гражданского, налогового, трудового, антимонопольного и экологического законодательства [5].

Инвестиционные меры, за исключением системных, в свою очередь, подразделяются в зависимости от области политики, к которой они относятся на следующие виды: привлечение и размещение, хозяйственные операции и эксплуатация, а также содействие и облегчение [6]. Кроме того, можно выделить меры, оказывающие позитивное и негативное влияние на инвесторов. Первые подразумевают создание благоприятного инвестиционного климата, например, путем либерализации или предоставления стимулов. Вторые имеют противоположный эффект; они прямо направлены на административное ограничение притока иностранных инвестиций и ограничение репатриации доходов [7].

Несмотря на то что международные политические форумы, государственные институты, экспертное сообщество на самом высоком уровне часто ссылаются на понятие «инвестиционный протекционизм», в мире на сегодняшний день не выработано его общепринятое определение. В широком смысле этот термин охватывает действия страны, которые прямо или косвенно препятствуют привлечению иностранных инвестиций без официального законодательного основания. При этом разные научные школы по-разному трактуют природу инвестиционного протекционизма. Одни авторы в протекционистские меры, связанные с инвестициями, включают только меры, действующие в отношении иностранных инвесторов, которые ставят последних в неравное положение перед национальными инвесторами и которые вынуждают их отказаться от реализации запланированных инвестиционных проектов на территории страны [8]. Другие авторы полагают, что к числу протекционистских мер должны относиться также меры в отношении отечественных компаний, которые препятствуют ведению инвестиционной и операционной деятельности за рубежом [9, p. 28]. В этом контексте речь в первую очередь идет о мерах законодательного регулирования инвестиций, но не исключает применение политических инструментов.

Большую научную дискуссию вызывает вопрос о том, может ли «зеленая экономика» породить

побочный эффект в виде роста инвестиционного протекционизма³.

Очевидно, что затраты на повышение уровня защиты окружающей среды могут препятствовать ПИИ [10]. Усиление требований в отношении нормативов предельно допустимых выбросов, а также мер по повышению энергетической эффективности может побудить инвесторов к отказу от продолжения инвестирования. Экологические факторы способны и косвенно повлиять на потоки ПИИ. Например, страной-импортером могут быть введены ограничения на импорт товаров, произведенных с использованием неэкологичных технологий. Похожие проблемы характерны для сектора государственных закупок.

Некоторые авторы — и таких немало — скептически относятся к критике инвестиционного протекционизма. Они считают, что меры, принимаемые для достижения законных целей государственной политики, вполне могут быть мотивированы политическими соображениями, необходимостью обеспечения национальной безопасности, охраны здоровья граждан, сохранения экономического суверенитета страны [11]. Важным аспектом является достижение баланса в проведении инвестиционной, социальной, экологической и торговой политики, а также выявление ограничительных мер, преследующих дискриминационные цели. Несмотря на это для большинства исследователей и инвестиционных политиков термин «протекционизм» имеет отрицательное значение и однозначно связан с «токсичным» влиянием на динамику и объемы инвестиционных потоков.

Сегодня изменения в глобальном инвестиционном ландшафте, демонстрирующие затянувшийся спад, усиление роли правительств в экономике и растущая потребность в стимулировании международных инвестиций порождают новые явления в инвестиционной политике: отход от инвестиционного протекционизма в сторону защиты и поощрения инвестиций⁴.

ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

В соответствии с Докладом о мировых инвестициях 2019 г. прогнозы по глобальным ПИИ по-

³ Harnessing Freedom of Investment for Green Growth. 2011. OECD. URL: <https://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/47721398.pdf> (дата обращения: 05.04.2020).

⁴ Investment Policy Monitor. Special Issue — National Security-related Screening Mechanisms for Foreign Investment. December 2019. UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7_en.pdf (дата обращения: 05.04.2020).

казывают скромное восстановление на 10% до 1,5 трлн долл., что ниже среднего показателя за последние 10 лет. Динамика ПИИ в долгосрочной перспективе начиная с 2008 г. остается слабой. Если не учитывать такие разовые факторы, как налоговые реформы, крупные сделки и волатильность финансовых потоков, то в среднем за последние десять лет рост ПИИ составлял всего 1%, в период 2000–2007 гг. аналогичный показатель составил 8%, до 2000 г. — более 20%. Влияние оказали такие факторы, как: снижение нормы прибыли по ПИИ, распространение менее затратных форм инвестирования, менее благоприятная инвестиционная среда.

В 2018 г. мировой объем ПИИ продолжал сокращаться, упав на 13%, — до 1,3 трлн долл. (рис. 2, 3).

Приток ПИИ в развитые страны достиг самого низкого уровня с 2004 г., сократившись на 27%, — до 557 млрд долл. Такое снижение потоков ПИИ произошло в результате репатриации транснациональными корпорациями (далее — ТНК) США накопленной за рубежом прибыли страны после проведенных в стране налоговых реформ.

Приток ПИИ в развивающиеся страны оставался стабильным, увеличившись на 2%, — до 706 млрд долл. Но так как этот рост происходил на фоне неуклонного снижения инвестиционного притока в развитые страны, доля развивающихся экономик в мировых ПИИ выросла до рекордных 54%.

ПИИ в страны с переходной экономикой в 2018 г. продолжили тенденцию к снижению и составили 34 млрд долл. Сокращение притока ПИИ по экономической группе стран было связано со снижением на 49% объемов ПИИ в Российскую Федерацию (с 26 до 13 млрд долл.). Настороженное отношение инвесторов к России было обусловлено геополитической обстановкой, слабым ростом ВВП, а также политикой деофшоризации [12]. Снижение притока ПИИ наблюдалось и в других государствах данной экономической группы: в Азербайджане, Казахстане и на Украине.

Вывоз ПИИ из стран с транзитивной экономикой достиг 38 млрд долл. При этом основным инвестором продолжала оставаться Российская Федерация (36 млрд долл., или 95%), а увеличение на 7% исходящих из РФ ПИИ было связано в основном с реинвестированием прибыли в уже существующих зарубежных филиалах либо предоставлением им внутрифирменных займов. Вложения в уставный капитал новых компаний и зарубежные приобретения сократились почти вдвое, что отражает осторожность в отношении зарубежной экспансии.

Стоимость новых инвестиционных проектов, находящихся в стадии реализации, после снижения в 2017 г. выросла на 41% до 961 млрд долл. В 2018 г. стоимость проектов Азиатского региона увеличилась почти вдвое.

За последние пять лет ТНК объявили о реализации 5300 научно-исследовательских проектов за границами рынков базирования, что составляет около 6% от всех заявленных новых инвестиционных проектов. За предыдущие пять лет было объявлено о реализации 4000 проектов. На страны с развивающимся рынком и с переходной экономикой приходится 45% таких проектов.

ТЕНДЕНЦИИ В ПОСТРОЕНИИ НОВОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В условиях экономической неопределенности, обостряющихся торговых конфликтов и стагнации товарных рынков политический выбор многих стран склоняется к инвестиционным инструментам как более надежным средствам роста и развития национальных экономик.

В 2018 г. 55 стран приняли около 112 политических мер, затрагивающих иностранные инвестиции. 65% мер были направлены на либерализацию, поощрение и облегчение новых инвестиций. 35% мер характеризовались введением новых ограничений или правил в отношении ПИИ — самая высокая доля с 2003 г.

Либерализация инвестиционного режима произошла в таких отраслях, как: сельское хозяйство, средства массовой информации, добыча полезных ископаемых, энергетика, розничная торговля, финансы, транспорт, телекоммуникации и интернет-бизнес. Две трети таких мер пришлось на развивающиеся страны Азиатского региона. Некоторые страны приняли меры по приватизации государственных компаний. Также сохранялась тенденция к упрощению или упорядочению административных требований для иностранных инвесторов, например, посредством отмены требований к получению лицензий или создания онлайн-порталов для подачи заявок. Кроме того, многие страны предоставили новые налоговые стимулы для инвестиций в конкретные отрасли или регионы.

Усиление государственного регулирования на и более четко проявляется в инфраструктурном секторе, а также секторах, обслуживающих и поддерживающих стратегические отрасли промышленности. Здесь тенденция неоднозначна: при общей политике благоприятствования привлечению иностранной собственности все же в не-



Рис. 2 / Fig. 2. Приток ПИИ по экономическим группам стран и отдельно по Российской Федерации, 2007–2018 гг., в млрд долл. / FDI inflow by economic groups of countries and separately by the Russian Federation, 2007–2018, billion dollars

Источник / Source: составлено по данным: World Investment Report 2019. UNCTAD / according to the World Investment Report 2019. UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf (дата обращения 02.04.2020) / (accessed on 02.04.2020).

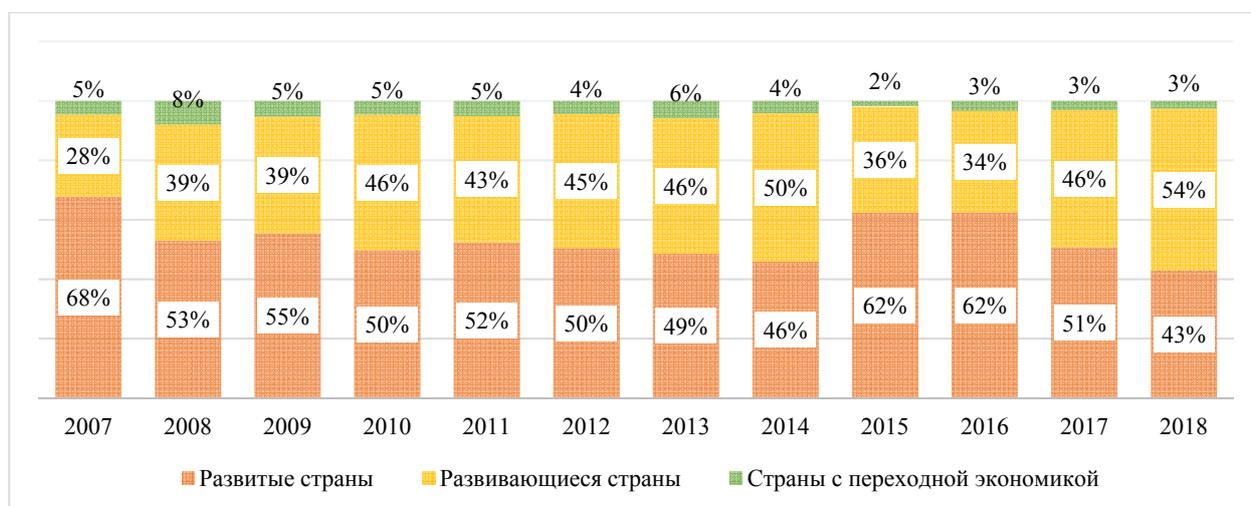


Рис. 3 / Fig. 3. Приток ПИИ по экономическим группам стран, 2007–2018 гг., % / FDI inflow by economic groups of countries, 2007–2018, %

Источник / Source: составлено по данным: World Investment Report 2019. UNCTAD / according to the World Investment Report 2019. UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf (дата обращения 02.04.2020) / (accessed on 02.04.2020).

которых развитых странах процедуры доступа были ужесточены в результате введения новых требований к инвесторам или процедур проверки осуществления инвестиционных проектов.

В последние годы с переменным успехом конкурируют две тенденции: либерализация инвестиционных режимов как фактор технологической модернизации, с одной стороны, и ограничение иностранных инвестиций в целях поддержки национальной промышленности —

с другой. И государственная политика весьма тонко манипулирует соответствующими инструментами для решения поставленных задач. Необходимо признать, что процесс либерализации, направленный на достижение целей устойчивого развития, сопровождается созданием соответствующей нормативно-правовой и институциональной основы [13].

В самом широком смысле новая инвестиционная политика имеет такие цели, как:

- гармонизация с целями национальной промышленной политики для формирования единой стратегии развития, подразумевающая, во-первых, определение ключевых направлений инвестирования с точки зрения как внутренних экономических потребностей, так и задач повышения международной конкурентоспособности страны; во-вторых, выстраивание инвестиционных приоритетов с учетом поддержания высоких темпов роста экономики и обеспечения при этом инклюзивного и социально справедливого развития общества;

- максимальная приверженность инвесторов принципам и ценностям корпоративной социальной ответственности. По возможности должны быть минимизированы сопутствующие производственным инвестициям экономические, социальные, экологические, культурные, межпоколенческие и иные «издержки» и ущербы;

- обеспечение эффективности политики при ее разработке и реализации, а также в институциональной среде функционирования.

Основные принципы новой инвестиционной политики определяют и систему критериев ее построения (табл. 1, рис. 4).

К современным моделям новой инвестиционной политики, формирующимся в условиях новой промышленной революции, относятся модели:

- повышения эффективности осуществления / стимулирования развития отдельных видов экономической деятельности (значимость того или иного вида деятельности зависит от стратегических приоритетов национальной и региональной политики);

- повышения технологического уровня отраслей национальной промышленности в целях продвижения страны в более высокие звенья глобальных производственно-сбытовых цепочек [14];

- создания новых комплексных метаотраслей в контексте достижений новой промышленной революции [15, 16].

Все представленные модели предусматривают возможность применения различных инструментов — это могут быть отдельные налоговые стимулы, комплекс мер поддержки в рамках специальных экономических зон, меры поощрения и упрощения процедур инвестиционной деятельности, а также механизмы контроля инвестиций. В рамках всех трех моделей инвестиционной политики применяются однотипные инвестиционные инструменты, но с разной направленностью и масштабами.

Налоговые стимулы — наиболее часто используемый в рамках новой инвестиционной политики инструмент. Предоставление налоговых стимулов всегда сопряжено с выпадающими доходами государственного бюджета, которые далеко не всегда покрываются поступающими от реализации инвестиционных проектов налоговыми платежами. В связи с этим особое значение приобретает процесс повышения эффективности предоставления стимулов как рычагов промышленного и инвестиционного развития. Примерно 60% программ стимулирования в сфере обрабатывающей промышленности в настоящее время направлены на поддержку конкретных видов экономической деятельности, например на НИОКР.

Требования к показателям деятельности инвесторов (условия предоставления стимулов) и к реализуемым ими инвестиционным проектам также широко используются в целях максимизации вклада ТНК в промышленное развитие. Наибольшее распространение такие требования получили в рамках развития специальных экономических зон [17, 18].

Продолжается процесс создания новых специальных экономических зон и их диверсификации. В большинстве стран уже завершён переход от зон простой экспортной обработки к зонам экспортной переработки. Высокотехнологичные зоны и промышленные парки становятся ключевым инструментом инвестиционной политики, основанной на достижениях новой промышленной революции.

Благодаря современной инвестиционной политике резко упростились многие регламенты инвестиционной деятельности (разрешения, регистрации, согласования, уведомления и т.п.). Из некогда длительных «тягостно-бюрократических» процедур они ныне превращаются в инструменты быстрого целевого формирования мощных узлов и центров современных производств, выстраивания глобальных производственных сетей, особенно в индустриально продвинутых развивающихся экономиках.

В центре инвестиционных стратегий остается адресное стимулирование инвестиций: примерно 60% национальных агентств по привлечению инвестиций, определяя приоритетные виды экономической деятельности для их поощрения, исходят из направлений промышленной политики, а 75% реализуют проекты привлечения инвестиций в высокотехнологичные сектора, которые считают самыми перспективными.

Для того чтобы инвестиционная политика адаптировалась к новым реалиям промышленного раз-

Таблица 1 / Table 1

**Ключевые принципы новой инвестиционной политики в целях устойчивого развития /
Key principles of the new investment policy of sustainable development**

Область / Region	Ключевые принципы / Key principles
Инвестиции в устойчивое развитие	Инвестиции в устойчивое развитие – главная цель инвестиционной политики
Согласованность политики	Гармонизация инвестиционной политики внутри страны: со стратегией социально-экономического развития и вне – с мировым инвестиционным сообществом
Государственное управление и институты	Инвестиционная политика базируется на верховенстве права, защите прав собственности, независимом суде, прозрачности и эффективности власти
Динамичность в формировании политики	Гибкость, адаптивность, мониторинг и необходимая корректировка задач и инструментов инвестиционной политики
Сбалансированность прав и обязанностей	Равные права и обязанности сторон договоров; полная ответственность инвесторов и государства за исполнение своих обязанностей
Право на регулирование	Государство вправе регулировать нормы и правила для иностранных инвесторов с учетом международных обязательств и общественной безопасности, не ущемляя законных интересов добросовестных инвесторов
Открытость для инвестиций	Прозрачность, стабильность, предсказуемость, свободный доступ к релевантной информации – основные черты благоприятного инвестиционного климата
Защита инвестиций и инвестиционный режим	Законодательные гарантии поддержания недискриминационного режима инвестиций; защита инвестиций от неправомерных действий хозяйствующих субъектов и органов власти различных уровней
Поощрение инвестиций	Поддержка, стимулирование, продвижение инвестиций в контексте целей устойчивого инклюзивного развития; исключений почвы для недобросовестной, дискриминационной и разрушительной конкуренции
Корпоративное управление и ответственность	Нормы и ценности корпоративной социальной ответственности, инкорпорированные в инвестиционную политику
Международное сотрудничество	Противодействие инвестиционному протекционизму; поддержка экономической стратегии уверенного, устойчивого сбалансированного роста

Источник / Source: составлено по данным: World Investment Report 2012. UNCTAD / according to the World Investment Report 2012. UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf (дата обращения 02.04.2020) / (accessed on 02.04.2020).

вития и была нацелена на всемерное поощрение частных инвестиций, она должна разрабатываться с учетом системы критериев (см. рис. 4).

ОСНОВЫ НОВОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Активные меры по реформированию инвестиционного режима в рамках выстраивания новой промышленной политики в настоящее время предпри-

нимаются в Российской Федерации. Содействие инвестициям и их продвижение впервые поставлены во главу угла при выработке инструментов инвестиционной политики в Российской Федерации. Основные этапы становления инвестиционного законодательства России представлены в табл. 2.

Инвестиционное законодательство России в своей эволюции отразило развитие государственных подходов и государственной инвестиционной политики от самых начальных шагов по правовому



Рис. 4 / Fig. 4. Основы инвестиционной политики в интересах устойчивого развития / Investment policy framework for sustainable development

Источник / Source: составлено по данным: World Investment Report 2018. UNCTAD / according to the World Investment Report 2018. UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf (дата обращения 02.04.2020) / (accessed on 02.04.2020).

оформлению и осуществлению инвестиций (ведь частного инвестирования не было в СССР) до многообразных инструментов, форм, институциональных нюансов современной инвестиционной деятельности. Основы новой инвестиционной политики заложены в Федеральном законе от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (далее — ФЗ от 01.04.2020 № 69).

ФЗ от 01.04.2020 № 69 направлен на создание максимально благоприятных условий привлечения инвестиций в объекты на территории России. Закон предусматривает возможность заключения на конкурсной основе соглашений о защите и поощрении капиталовложений (далее — СЗПК). Сторонами СЗПК могут выступать Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование и российское юридическое лицо при условии, что оно реализует новый инвестиционный проект. Новым признается инвестиционный проект, в отношении которого выполняется одно из следующих условий:

- организация, реализующая проект, приняла решение об утверждении бюджета на капи-

тальные расходы⁵ до дня вступления в силу ФЗ от 01.04.2020 № 69, но не ранее 07.05.2018 и подала заявление о реализации такого проекта не позднее 31.12.2021;

- организация, реализующая проект, приняла решение об утверждении бюджета на капитальные расходы после дня вступления в силу ФЗ от 01.04.2020 № 69 и подала заявление о реализации такого проекта не позднее одного календарного года после принятия такого решения.

Важнейшей нормой, введенной ФЗ от 01.04.2020 № 69, является «стабилизационная оговорка». Она предусматривает, что в отношении организации, реализующей проект, не могут применяться акты, ухудшающие условия ведения бизнеса, если они:

- увеличивают сроки осуществления процедур, необходимых для реализации инвестиционного проекта;

⁵ Без учета бюджета на расходы, связанные с подготовкой проектно-сметной документации, проведением проектно-изыскательских и геологоразведочных работ.

Таблица 2 / Table 2

Этапы формирования инвестиционного законодательства России / Development of investment legislation in Russia

Этап / Stage	Нормативно-правовая база / Regulatory framework	Характеристика / Features
Середина 1980-х гг.	Постановление Совмина СССР от 13.01.1987 № 48 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран – членов СЭВ»	Разрешено создание на территории СССР совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран
	Постановление Совмина СССР от 02.12.1988 № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций»	Сняты ограничения в осуществлении инвестиций иностранными предприятиями
Начало 1990-х гг.	Основы законодательства об инвестиционной деятельности в СССР (приняты ВС СССР 10.12.1990 № 1820–1)	Определено понятие и статус участников инвестиционного процесса Договор предусмотрен в качестве основополагающего документа в отношениях между субъектами инвестопераций Провозглашена необходимость соблюдения прав и интересов инвесторов
	Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР (приняты ВС СССР 05.07.1991 № 2302–1)	Закреплены принципиальные положения, касающиеся правового режима иностранных инвестиций
	Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488–1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»	Сформирована нормативная база в области иностранных и отечественных инвестиций, ставшая основой для развития инвестиционных процессов в Российской Федерации
	Закон РСФСР от 04.07.1991 № 1545–1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР»	
Постановление Правительства РФ от 11.06.1992 № 395 «О заключении Соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений»		
Конец 1990-х гг.	Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»	Определены административно-экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Российской Федерации Капитальные вложения должны быть защищены законом в равной степени вне зависимости от формы собственности, объема, юридической принадлежности инвестора
	Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»	Даны основные гарантии прав иностранных инвесторов на инвестиции и получаемые от них доходы и прибыль, условия предпринимательской деятельности иностранных инвесторов на территории Российской Федерации Стабильность условий деятельности иностранных инвесторов и соблюдение соответствия правового режима иностранных инвестиций нормам международного права определены нормой закона
2020 г.	Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»	Введен новый вид инвестиционного соглашения – соглашение о защите и поощрении капиталовложений Установлены параметры использования инвесторами «стабилизационной оговорки»

Источник / Source: авторская разработка / developed by the authors.

- увеличивают количество процедур, необходимых для реализации инвестиционного проекта;

- увеличивают размер взимаемых с организации, реализующей проект, платежей, уплачиваемых в целях реализации инвестиционного проекта;

- устанавливают дополнительные требования к условиям реализации инвестиционного проекта, в том числе требования о предоставлении дополнительных документов;

- устанавливают дополнительные запреты, препятствующие реализации инвестиционного проекта.

Срок применения «стабилизационной оговорки» не может превышать 6 лет в отношении инвестиционных проектов объемом до 5 млрд руб.; 15 лет — в отношении проектов объемом от 5 до 10 млрд руб. и 20 лет — в отношении инвестиционных проектов объемом 10 млрд руб. и более.

«Стабилизационная оговорка» включает вопросы, связанные с регулированием землепользования, градостроительные нормы, условия различных налоговых выплат (по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, транспортному налогу, другим налогам и сборам), экспортные пошлины.

Организации, реализующей проект, может быть предоставлена в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации мера государственной поддержки, предусматривающая возмещение затрат за счет средств федерального бюджета или за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации:

- на создание, модернизацию и реконструкцию объектов обеспечивающей и сопутствующей инфраструктур, необходимых для реализации инвестиционного проекта;

- на уплату процентов по кредитам и займам, купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для создания, модернизации и реконструкции объектов обеспечивающей и сопутствующей инфраструктур, необходимых для реализации инвестиционного проекта.

При этом размер возмещаемых затрат не может быть больше величины размера исчисленных организацией, реализующей проект, обязательных платежей, подлежащих уплате в бюджеты публично-правовых образований, являющихся сторонами соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

Необходимо отметить два принципиальных элемента конструкции СЗПК, закрепленных Федеральным законом:

- наличие у инвестора права, а не обязанности реализовать инвестиционный проект (при этом в случае нарушения срока его реализации, установленного СЗПК, соглашение может быть расторгнуто по инициативе публично-правового образования);

- наличие у Российской Федерации, субъекта Российской Федерации обязанности не применять изменяющие условия реализации проекта акты (при этом в случае, если состоялось применение неприменимого законодательства, инвестор вправе потребовать возмещения реального ущерба).

В рамках исполнения указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» создана рабочая группа по содействию реализации новых инвестиционных проектов⁶.

Цель рабочей группы состоит в выработке механизмов и инструментов защиты и поощрения капиталовложений на территории Российской Федерации, формировании перечня новых инвестиционных проектов.

С декабря 2018 по декабрь 2019 г. в рамках мероприятий рабочей группы рассмотрено 33 новых инвестиционных проекта в сферах международной кооперации и экспорта, экологии, газохимии, лесного хозяйства, модернизации и расширения магистральной инфраструктуры общей стоимостью около 7,1 трлн руб., из них собственные средства инвесторов — около 1,5 трлн руб.

Приоритетными критериями по проектам, претендующим на предоставление мер государственной поддержки, являются: выход на продажи с максимальным соотношением накопленной выручки и инвестиций в основной капитал до 2024 г. на рубль государственной поддержки.

По рассмотренным рабочей группой проектам предполагается заключение СЗПК. Планируется, что совокупный объем инвестиций в рамках новых инвестиционных проектов превысит объем финансирования из федерального бюджета национальных проектов (программ) не менее

⁶ Постановление Правительства РФ от 15.09.2018 № 1093 (ред. от 19.03.2020) «О рабочей группе по содействию реализации новых инвестиционных проектов».

чем в 2–3 раза и составит от 26 до 39 трлн руб. в 2019–2024 гг.

ВЫВОДЫ

Мобилизация частных капиталов и их эффективное привлечение в национальную экономику являются сегодня приоритетом новой инвестиционной политики.

Однако пассивная либерализация (политика «открытых дверей») далеко не во всех случаях является наилучшим способом привлечения ПИИ. Либерализация может стимулировать получение больших объемов ПИИ, но этого недостаточно. Привлечение ПИИ на высококонкурентном инвестиционном рынке в настоящее время требует наличия значительных преимуществ в области размещения ПИИ и целенаправленных усилий по их продвижению. Политика привлечения ПИИ в технологически продвинутые или ориентированные на экспорт виды экономической деятельности еще более сложна.

Основными способами, с помощью которых страны стремятся привлечь ПИИ, являются следующие.

- Снижение барьеров для ПИИ путем устранения ограничений на их приток в страну и размещение, а также на деятельность иностранных филиалов. Ключевыми вопросами здесь являются вопросы определения термина «инвестиции» [19, 20] в целях либерализации притока инвестиций в страну или предоставления защиты (прямые и портфельные потоки ка-

питала могут интерпретироваться по-разному) и уровня контроля над осуществлением инвестиционного процесса.

- Установление максимально благоприятного режима для иностранных инвесторов, в которых национальная экономика и правительства стран наиболее заинтересованы.

- Защита иностранных инвестиций посредством введения законодательных норм о недопущении ущерба в случае экспроприации или национализации, о гарантиях репатриации прибылей.

- Содействие притоку ПИИ посредством мер, которые улучшают деловой климат в стране, предоставляют информацию об инвестиционных возможностях, предлагают стимулы для размещения ПИИ, способствуют ПИИ путем институциональных и административных улучшений и оказания постинвестиционных услуг.

Формируется новая инвестиционная политика — защиты и поощрения капиталовложений. В Российской Федерации принятие Федерального закона от 01.04.2020 № 69 «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» создало правовую основу для поддержки частных инвестиций, реального улучшения инвестиционного климата, создания прочной основы для равноправного сотрудничества и взаимодействия бизнеса и государства — тех основ устойчивого роста, в которых остро нуждается отечественная экономика.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Tietje C., Baetens F. The impact of investor-state-dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic trade and investment partnership. Study prepared for the Minister for Foreign Trade and Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands. 2014. URL: <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2015/02/the-impact-of-investor-state-dispute-settlement-isds-in-the-ttip.pdf>
2. Белицкая А. В. Государственная инвестиционная политика как средство государственного регулирования рынка инвестиций. *Приложение к журналу Предпринимательское право*. 2017;(3):36–41.
3. Poulsen L. N. S., Bonnitcha J., Yackee J. W. Analytical framework for assessing costs and benefits of investment protection treaties: To the Department for Business Innovation and Skills. LSE Enterprise. 2013. URL: <https://www.italaw.com/sites/default/files/archive/Analytical-framework-for-assessment-costs-and-benefits-of-investment-protection.pdf>
4. Hindelang S., Krajewski M., eds. Shifting paradigms in international investment law: More balanced, less isolated, increasingly diversified. Oxford: Oxford University Press; 2015. 432 p.
5. Haberly D., Wójcik D. Tax havens and the production of offshore FDI: An empirical analysis. *Journal of Economic Geography*. 2014;15(1):75–101. DOI: 10.1093/jeg/lbu003
6. Choudhury H., Owens J. Bilateral investment treaties and bilateral tax treaties. International Tax and Investment Center Issues Paper. June 2014. URL: https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/WU_Global_Tax_Policy_Center/Bilateral_Investment_Treaties_and_Bilateral_Tax_Treaties.pdf
7. Owens J. The role of tax administrations in the current political climate. *Bulletin for International Taxation*. 2013;67(3):156–160. URL: https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/WU_Global_Tax_Policy_Center/the_role_of_tax_administrations_in_the_current_political_climate.pdf

8. Sauvant K. P. FDI protectionism is on the rise. The World Bank Policy Research Working Paper. 2009;(5052). URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/710441468148162689/pdf/WPS5052.pdf>
9. Nottage H. Trade and competition in the WTO: Pondering the applicability of special and differential treatment. *Journal of International Economic Law*. 2003;6(1):23–47. DOI: 10.1093/jiel/6.1.23
10. Bianchi A., ed. Non-state actors and international law. London, New York: Routledge; 2009. 640 p. (The Library of Essays in International Law). DOI: 10.4324/9781315247885
11. Beer S., Loepriek J. Profit shifting: Drivers of transfer (mis)pricing and the potential of countermeasures. *International Tax and Public Finance*. 2015;22(3):426–451. DOI: 10.1007/s10797-014-9323-2
12. Хейфец Б. А. Влияние антироссийских санкций на процесс деофшоризации. *Российский внешне-экономический вестник*. 2018;(8):15–31.
13. Белицкая А. В. Международный опыт правового закрепления государственной инвестиционной политики. *Юрист*. 2018;(2):11–17. DOI: 10.18572/1812-3929-2018-2-11-17
14. Карачев И. А., Шварц Д. С. Поддержка кооперационных проектов в российской экономике как фактор стимулирования кластерного развития. *Теоретическая экономика*. 2018;(4):151–163.
15. Сапир Е. В., Карачев И. А. Life Science индустрия в экономике современной Европы. *Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление*. 2019;(2):105–112.
16. Birch K. Innovation, regional development and the life sciences: Beyond clusters. Abingdon, New York: Routledge; 2016. 148 p. (Regions and Cities Series. No. 105).
17. Каргиева Б. Э. Особые экономические зоны: специфика государственно-правового регулирования. *Общество и право*. 2010;(4):62–66.
18. Оболонкова Е. В. Свободные (особые) экономические зоны: цели и причины создания. *Законодательство и экономика*. 2016;(5):7–12.
19. Дораев М. Г. Специфика государственного регулирования прямых иностранных инвестиций в Канаде (правовые вопросы). *Предпринимательское право*. 2012;(1):33–37.
20. Вознесенская Н. Н. Современное понятие «иностранные инвестиции». *Закон*. 2012;(5):167–174.

REFERENCES

1. Tietje C., Baetens F. The impact of investor-state-dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic trade and investment partnership. Study prepared for the Minister for Foreign Trade and Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands. 2014. URL: <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2015/02/the-impact-of-investor-state-dispute-settlement-isds-in-the-ttip.pdf>
2. Belitskaya A. V. State investment policy as a means of state regulation of the investment market. *Prilozhenie k zhurnalu Predprinimatel'skoe parvo = Entrepreneurial Law. Supplement*. 2017;(3):36–41. (In Russ.).
3. Poulsen L. N. S., Bonnitcha J., Yackee J. W. Analytical framework for assessing costs and benefits of investment protection treaties: To the Department for Business Innovation and Skills. LSE Enterprise. 2013. URL: <https://www.italaw.com/sites/default/files/archive/Analytical-framework-for-assessment-costs-and-benefits-of-investment-protection.pdf>
4. Hindelang S., Krajewski M., eds. Shifting paradigms in international investment law: More balanced, less isolated, increasingly diversified. Oxford: Oxford University Press; 2015. 432 p.
5. Haberly D., Wójcik D. Tax havens and the production of offshore FDI: An empirical analysis. *Journal of Economic Geography*. 2014;15(1):75–101. DOI: 10.1093/jeg/lbu003
6. Choudhury H., Owens J. Bilateral investment treaties and bilateral tax treaties. International Tax and Investment Center Issues Paper. June 2014. URL: https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/WU_Global_Tax_Policy_Center/Bilateral_Investment_Treaties_and_Bilateral_Tax_Treaties.pdf
7. Owens J. The role of tax administrations in the current political climate. *Bulletin for International Taxation*. 2013;67(3):156–160. URL: https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/WU_Global_Tax_Policy_Center/the_role_of_tax_administrations_in_the_current_political_climate.pdf
8. Sauvant K. P. FDI protectionism is on the rise. The World Bank Policy Research Working Paper. 2009;(5052). URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/710441468148162689/pdf/WPS5052.pdf>
9. Nottage H. Trade and competition in the WTO: Pondering the applicability of special and differential treatment. *Journal of International Economic Law*. 2003;6(1):23–47. DOI: 10.1093/jiel/6.1.23

10. Bianchi A., ed. Non-state actors and international law. London, New York: Routledge; 2009. 640 p. (The Library of Essays in International Law). DOI: 10.4324/9781315247885
11. Beer S., Loepnick J. Profit shifting: Drivers of transfer (mis)pricing and the potential of countermeasures. *International Tax and Public Finance*. 2015;22(3):426–451. DOI: 10.1007/s10797-014-9323-2
12. Kheifets B. A. Deoffshorization and anti-Russian sanctions. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik = Russian Foreign Economic Journal*. 2018;(8):15–31. (In Russ.).
13. Belitskaya A. V. International experience of legal consolidation of state investment policy. *Yurist = Jurist*. 2018;(2):11–17. (In Russ.). DOI: 10.18572/1812-3929-2018-2-11-17
14. Karachev I. A., Shvarts D. S. Support for cooperation projects in the Russian economy as a factor in stimulating cluster development. *Teoreticheskaya ekonomika = The Theoretical Economy*. 2018;(4):151–163. (In Russ.).
15. Sapir E. V., Karachev I. A. Life Science industry in the modern European economy. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie = Herald of Tver State University. Series: Economics and Management*. 2019;(2):105–112. (In Russ.).
16. Birch K. Innovation, regional development and the life sciences: Beyond clusters. Abingdon, New York: Routledge; 2016. 148 p. (Regions and Cities Series. No. 105).
17. Kargieva B. E. Special economic zones: Peculiarities of state legal regulation. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*. 2010;(4):62–65. (In Russ.).
18. Obolonkova E. V. Free (special) economic zones: Goals and reasons for creating. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. 2016;(5):7–12. (In Russ.).
19. Doraev M. G. The peculiarities of government regulation of foreign direct investment in Canada (legal issues). *Predprinimatel'skoe pravo = Entrepreneurial Law*. 2012;(1):33–37. (In Russ.).
20. Voznesenskaya N. N. The modern concept of “foreign investment”. *Zakon*. 2012;(5):167–174. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Елена Владимировна Сапир — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой мировой экономики и статистики, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Ярославль, Россия

Elena V. Sapir — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Head of the Department of World Economy and Statistics, P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russia
evsapir@yahoo.com



Игорь Андреевич Карачев — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и статистики, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Ярославль, Россия

Igor' A. Karachev — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Department of World Economy and Statistics, P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russia
karachev2011@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 06.04.2020; после рецензирования 22.04.20; принята к публикации 04.05.2020. Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 06.04.2020; revised on 22.04.2020 and accepted for publication on 04.05.2020. The authors read and approved the final version of the manuscript.