

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Законодательное обеспечение иностранного инвестирования в экономику (КНР - РФ)

Болух А.Я., Шахов А.О.*

В настоящее время Россия остро нуждается в реструктуризации своей экономики на современной технологической основе. Необходимость привлечения крупных инвестиций в реальный сектор экономики обусловлена и критическим состоянием основного капитала. Износ основных фондов российских предприятий составляет более 50 %, доля производственного оборудования в возрасте свыше 15 лет - 46 %¹.

Большинство действующих российских предприятий различных отраслей промышленности не в состоянии финансировать инвестиции из своей прибыли, так как не располагают ею в необходимых объемах. Так, доля прибыли предприятий в источниках финансирования основного капитала в 1995 году составляла 20,9%, а в 1998 - сократилась до 13,1%².

Инвестиции - один из важнейших и дефицитных ресурсов любой национальной экономики, который определяет процесс совершенствования промышленного производства, качество выпускаемых и поставляемых на рынок товаров, увеличивает число действующих рабочих мест, повышает занятость населения, что, в конечном итоге, способствует экономическому росту и повышению уровня жизни³.

Мировой опыт свидетельствует, что страны с переходной экономикой не в состоянии выйти из трансформационного кризиса без

* Болух Анатолий Яковлевич; - доцент кафедры гражданского и международного частного права МГИМО (У) МИД России, к.ю.н.; Шахов Андрей Олегович - юрист.

¹ Инвестиционный климат в России//Вопросы экономики. 1999, № 12. С.5

² Россия в цифрах: Крат. Стат. Сб. /Госкомстат России. М., 1999. С.343

³ Витиник В. А. Инвестиции промышленного предприятия и оценка их эффективности в современных условиях. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Тамбов, 2001. С.3

привлечения и эффективного использования иностранных инвестиций. Связано это в первую очередь с тем, что среди множества факторов, позволивших в свое время совершить то или иное "экономическое чудо", следует выделить главный: постепенное повышение среднего уровня технологии производящего комплекса страны до среднего мирового.

Если преобладающая часть национальных предприятий выпускает продукцию, качество которой ниже среднего мирового уровня, технологический комплекс данной страны практически изолирован от мировой экономики. Поэтому при выработке политики импорта капитала чрезвычайно важно обеспечить такие условия его аккумуляции, которые сопровождались бы доступом к современным технологиям и менеджменту.

Одним из наиболее успешных примеров экономического оздоровления при помощи иностранных инвестиций считается Китай. Разумное макроэкономическое управление в сочетании с продуманной долгосрочной политикой в области правового регулирования иностранных инвестиций к настоящему времени позволило ему достичь высоких темпов роста экономики.

Долгосрочные политические программы, направленные на модернизацию промышленности и повышение конкурентоспособности предприятий, дают результаты путем развития местных преимуществ и повышения эффективности использования располагаемых ресурсов⁴.

Уникальность китайского опыта крупномасштабных экономических реформ заключается в сохранении коммунистическим руководством страны прежней политической системы и командных механизмов.

Динамика темпов роста притоков прямых иностранных инвестиций в экономику Китайской Народной Республики позволяет предположить, что в ближайшее десятилетие Китай может обогнать США по их ежегодным значениям⁵.

Будучи одним из первых растущих рынков, Китай накопил значительный опыт кооперации с западными транснациональными компаниями. Наибольший успех достигнут в области привлечения ноу-хау для местных предприятий (в основном путем образования акционерных и

⁴ Пауль Фишер. Прямые иностранные инвестиции для России: стратегия возрождения промышленности. М., 1999. С. 123.

⁵ Пауль Фишер. Указ. Соч. С. 123

контрактных совместных предприятий) и направления передовых западных технологий и менеджмента в целевые регионы и отрасли.

Новая инвестиционная политика, рассчитанная на длительный период модернизации и предполагающая широкое использование иностранного капитала, привлечение которого в страну стало одним из важнейших приоритетов, была принята в конце 1978 года ⁶.

Начиная с 1979 года, в Китае стала складываться национально-правовая система регулирования иностранных инвестиций. В последующем она дополнилась множеством законов и других нормативных актов, прямо или косвенно регулирующих инвестиционный процесс с участием иностранцев. Среди этих нормативных актов, по нашему мнению, следует выделить следующие: Конституцию КНР (1982 г.), Закон о совместных предприятиях (1979 г.), "Общие положения гражданского права КНР" (1986 г.), Закон о компаниях (1986 г.), Закон о предприятиях иностранного капитала (1986 г.), постановление Государственного Совета о поощрении иностранных инвестиций (1986 г.) и др.⁷

Основу любой отрасли внутригосударственного права представляет собой акт высшей юридической силы - Конституция. В ст. 18 Конституции КНР говорится, что "Китайская Народная Республика разрешает иностранным предприятиям и другим иностранным хозяйственным организациям либо отдельным лицам в соответствии с законами Китайской Народной Республики вкладывать капиталы в Китае, осуществляя в различных формах экономическое сотрудничество с китайскими предприятиями или другими китайскими хозяйственными организациями. Все находящиеся на территории Китая иностранные предприятия и другие иностранные хозяйственные организации, а также смешанные предприятия, основанные на китайском и иностранном капитале, должны соблюдать законы. Их законные права и интересы охраняются законами Китайской Народной Республики"⁸.

Одним из наиболее значимых после Конституции нормативных актов, направленных на регулирование иностранных инвестиций, считается "Закон о совместных предприятиях с китайским и иност-

⁶ А. Г. Богатырев. Инвестиционное право. М., 1992. С. 145

⁷ Подробнее см. Гражданское законодательство КНР. М., 1997

⁸ Китайская Народная Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1984. С. 24

ранным капиталом", принятый "в целях расширения международного экономического сотрудничества и технического обмена"⁹.

Он состоит из 15 статей, регулирующих вопросы иностранного инвестирования в совместные предприятия (в форме компании с ограниченной ответственностью), где в уставном капитале иностранным инвесторам должно принадлежать не менее 25%. Совместное предприятие как юридическое лицо КНР пользуется "национальным режимом".

В законе также определен разрешительный порядок организации совместных предприятий посредством обращения партнеров с соответствующими документами в компетентные государственные органы. Совместным предприятием управляет Совет директоров, компетенция которого определяется уставом предприятия. Оно должно иметь свой счет в Банке Китая или с его разрешения в другом банке. Валютные операции совместных предприятий осуществляются в строгом соответствии с Положением КНР о контроле за иностранной валютой¹⁰.

Страхование совместного предприятия осуществляют китайские страховые компании. Необходимое сырье, топливо и оборудование совместным предприятиям рекомендовано закупать прежде всего в Китае, а в случае отсутствия - на международном рынке, за собственную валюту. Экспортная продукция совместных предприятий сбывается самостоятельно или через внешнеторговые организации Китая на мировом рынке. Совместные предприятия могут создавать свои филиалы в стране и за рубежом. Оставшиеся статьи посвящены сроку деятельности предприятия, условиям и порядку прекращения их деятельности и арбитражному разрешению споров в соответствии с соглашением сторон.

Анализ основных положений этого закона свидетельствует, что обширный комплекс вопросов, возникающих в связи с иностранным инвестированием в виде создания совместных предприятий, регулируется недостаточно подробно. Потому в КНР было принято Положение о применении закона о совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом, опубликованное 20 сентября 1983 г. Именно этот нормативный акт детально регламентирует весь ком-

⁹ Гражданское законодательство КНР. М., 1997. С.183

¹⁰ Гражданское законодательство КНР. М., 1997. С.185

¹¹ Закон КНР о совместных предприятиях, создаваемых китайскими и иностранными партнерами. Право и жизнь, 2000 г., № 30; В.Столяренко. Иностранный капитал в КНР. Право и жизнь, 2000, № 30; Китай. Пекин, 2000. С. 165; Новоселова Л.В. Инвестиционная политика и экономическая реформа в КНР. М., 1996

плекс вопросов, касающихся создания и деятельности совместных предприятий на территории Китая ¹¹.

Следует отметить, что Советский Союз, принимая в 1987 году ¹² решение о допуске в страну иностранных инвестиций, во многом опирался на положительный опыт китайских товарищей.

В российском законодательстве наиболее близким аналогом указанного нормативного акта до недавнего времени был Закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР" 1991 г. ¹³, на основе которого иностранные инвесторы и предприятия с иностранными инвестициями действовали в Российской Федерации восемь лет.

В системе регулирования иностранных инвестиций в КНР большое значение придается административно-правовому регулированию, т.е. нормативным актам исполнительной власти. В 1979 - 1986 гг. на сессиях и постоянным комитетом Всекитайского Собрания Народных Представителей было принято около 50 нормативных актов по вопросам регулирования иностранных инвестиций; Государственный Совет и соответствующие министерства и ведомства по этой тематике за тот же период приняли свыше 30 нормативных актов ¹⁴.

Всего за последние 20 лет в Китае принято более 500 законов и положений, касающихся экономической деятельности иностранных граждан в стране, что создало правовую основу и предоставило юридические гарантии иностранцам, вкладывающим там свой капитал.

Этот законотворческий процесс не прерывается. Так, в июле 1995 года были опубликованы "Временные положения по регулированию направлений зарубежных инвестиций" и "Каталог приоритетных хозяйственных объектов для привлечения зарубежных капиталовложений" ¹⁵.

¹² 13 января 1987 г. приняты три нормативных акта: Указ Президиума Верховного Совета СССР "О вопросах, связанных с созданием на территории СССР и деятельностью совместных предприятий, международных объединений и организаций с участием советских и иностранных организаций, фирм и органов управления", постановление Совета Министров СССР "О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран - членов СЭВ" №48 и постановление СМ СССР "О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран" №49 (Собрание постановлений Правительства СССР. 1987. Отд. I. № 9. Ст.40.

¹³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991, №29. Ст. 1005

¹⁴ Правовые аспекты модернизации в КНР. М., 1990. С. 266

¹⁵ В.Столяренко. Иностранный капитал в КНР. Право и жизнь, 2000, № 30; Китай. Пекин, 2000. С. 165.

Решая задачу гражданско-правового регулирования общественных отношений, китайские реформаторы не стремятся поскорее и кое-как создать развернутую систему гражданского права¹⁶. Как отмечала "Жэньминь жибао" 4 апреля 1986 г., китайская законодательная политика в области регулирования национальной экономики состоит в том, чтобы "принимать отдельные законы, в которых возникает необходимость и для которых созревают условия"¹⁷.

Основы гражданского законодательства КНР законодательно закреплены в "Общих положениях гражданского права Китайской Народной Республики" от 12 апреля 1986 г. (далее ОПГП). Проводя параллели с российским законодательством, ОПГП по сфере регулируемых вопросов можно сравнить с Общей частью Гражданского кодекса, т.е. с нормами и институтами, которые, распространяя свое действие на все (или почти все) гражданско-правовые отношения, обеспечивают единство правового регулирования независимо от их субъектного состава и сферы деятельности. Важно отметить, что в ОПГП собраны преимущественно те институты и нормы гражданского права, которые по мере продолжения экономических преобразований не будут нуждаться в последующей корректировке либо потребуют незначительных изменений.

В связи с необходимостью создания системы современных предприятий и в целях установления правил организации и деятельности компаний, обеспечения их законных прав и интересов, а также прав и интересов акционеров и кредиторов, был принят Закон Китайской Народной Республики о компаниях. По кругу регулируемых вопросов он близок российскому Федеральному закону от 26 декабря 1995 г. N208-ФЗ "Об акционерных обществах"¹⁸.

В 1986 году в целях расширения внешнеэкономического сотрудничества Китайская Народная Республика разрешила иностранным инвесторам создавать в Китае предприятия со 100-процентным иностранным капиталом. Законодательно это решение закреплено "Законом КНР о предприятиях иностранного капитала" от 12 апреля 1986 г., который, в частности, предоставил предприятиям иностранного капитала, содействующим развитию народного хозяйства Китая и применяющим передовую технологию, гарантии от национа-

¹⁶ Гражданское законодательство КНР. М., 1997. С.7

¹⁷ Там же. С.8

¹⁸ "Собрание законодательства РФ" (далее СЗ РФ), 1 января 1996, № 1. Ст. 1.

лизации, право использования (перевода за границу) прибыли и экспорта товаров.

Подробные положения о порядке выполнения указанного Закона приняты Государственным Советом КНР 28 октября 1990 г. При этом в некоторых областях китайской экономики из соображений национальной безопасности имели место запрещения или ограничения создания предприятий иностранного капитала. В российском законодательстве схожий круг вопросов регулирует Федеральный закон "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" от 25 февраля 1999 г.¹⁹

Эффективность целенаправленных законодательских действий Китая подтверждается следующими статистическими данными. К концу 1996 года в КНР зарегистрировано около 280 тыс. предприятий с иностранными инвестициями, из которых более 130 тыс. вступили в строй. В 1997 году в стране насчитывалось уже 305 тыс. совместных предприятий с участием иностранных инвестиций, из которых реально в строй было введено более 145 тыс. В том же 1997 году общий объем заявленных зарубежных капиталовложений составил 521,2 млрд. долл., а фактически было вложено 221,9 млрд. долл. (годом ранее этот показатель составлял более 160 млрд. долл.). Примечательно, что 65% вложенных в экономику КНР иностранных инвестиций поступает из Сянган, Макао и Тайваня, т.е. имеют отношение к китайской диаспоре за рубежом. Предприятия с участием иностранного капитала обеспечивают в Китае почти 20 млн. рабочих мест (около 10% всех занятых в городах), дают 15% валового промышленного производства и примерно 40% экспорта страны.

По имеющейся информации в Китае была одобрена 21 тыс. проектов создания предприятий с иностранными инвестициями на сумму 51,8 млрд. долл., из которых фактически вложено 45,3 млрд. долл. При этом следует обратить внимание на устойчивую тенденцию, связанную со снижением роста количества совместных предприятий и объемов их заявленных инвестиций по соглашениям. Однако параллельно с этим отмечается увеличение доли фактически освоенных капиталовложений.

Важно и то, что в 1997 году впервые количество созданных иностранных предприятий превысило число совместных предприятий, что свидетельствует об инвестиционной привлекательности КНР

¹⁹ СЗ РФ. 1999, № 9. Ст. 1096

для зарубежного капитала, включая позитивный опыт правового регулирования инвестиционных проектов в стране. Кроме того, если в 80-е годы из Гонконга и от китайской эмиграции в КНР шел в основном мелкий и средний капитал, то в 90-е годы в страну устремились крупнейшие транснациональные корпорации, поверившие в стабильность политики Пекина и огромные возможности китайского рынка ²⁰.

Для привлечения иностранных инвестиций Китай предлагает множество побудительных мотивов. В качестве примера назовем льготные импортные тарифы, налоговые каникулы, облегченные правила приема и увольнения иностранного персонала. Как центральные, так и региональные власти постоянно стремятся к повышению инвестиционной привлекательности китайской экономики. Если объем инвестиций ниже определенного уровня (\$30 млн. для городов), региональные власти могут вводить собственные побудительные механизмы без специального разрешения центральных органов (Министерство внешней торговли и экономического сотрудничества) ²¹.

Инновационный потенциал, технологии и методы управления, полученные благодаря допуску на внутренний рынок западных транснациональных корпораций, оказали огромное позитивное влияние на состояние китайской экономики. Дальновидная политика как в финансовой и экономической сфере (монетарный контроль, развитие международной торговли, фискальная интервенция, меры по развитию промышленности и малого бизнеса), так и в области регулирования иностранных инвестиций позволила Китаю укрепить экспортную базу и накопить значительные валютные резервы, часть из которых реинвестируется в приоритетные секторы экономики. Темпы роста инфляции в 1998 году составляли всего 4%, что при учетной ставке 5,2% создает благоприятные условия для дальнейшего развития национального капиталовложения ²².

С учетом вышеизложенного Китай - прекрасный пример развития при помощи иностранных инвестиций региональных рынков страны.

²⁰ Китайская Народная Республика в 1997 г.: политика, экономика, культура. - М., 1999. С. 64, 124; В.Столяренко. Иностранный капитал в КНР. Право и жизнь, 2000, № 30; Счетная палата Российской Федерации. Бюллетень № 4 (28), 2000

²¹ Пауль Фишер. Указ. соч. С. 145

²² Пауль Фишер. Указ. соч. С. 146

Решение о необходимости привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику принято в 1986 году ²³. К сожалению, в последующее десятилетие нестабильность законодательства и непредсказуемость его изменений стали "притчей во языцех" ²⁴. Например, принятый в 1991 году Закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР" 1991 г. неоднократно подвергался значительным изменениям.

Да и создавался он в условиях крайне ограниченной правовой базы. Россия в то время еще не имела ни собственной Конституции, ни гражданского и таможенного кодексов, ни законов о валютном регулировании и контроле, налогообложении, об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, ни многих других основополагающих законов ²⁵. Таким образом, многие вопросы, которые сегодня регулируются названными нормативными актами, нуждались в дефиниции и объяснении в самом законе об иностранных инвестициях. По этой причине Закон 1991 г. содержал положения, определявшие организационно-правовые формы и виды предприятий с иностранными инвестициями, порядок их государственной регистрации, валютный и таможенный режим деятельности, условия осуществления экспортно-импортных операций, налогообложение, ведение бухгалтерского учета и т. д.

В настоящее время деятельность иностранных инвесторов в России на федеральном уровне регулируется как общим хозяйственным законодательством, основанным на Конституции Российской Федерации, так и системой специальных правовых актов, включая нормативные документы министерств и ведомств ²⁶.

Интересующая нас часть общего хозяйственного законодательства состоит из таких нормативных актов, как Гражданский кодекс Российской Федерации, законы об основах земельного, водного и лесного законодательства, ресурсо- и недропользования, акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, банках и банковской деятельности, внешнеэкономической деятельности, страховании, таможенном контроле и валютном регулировании и др.

²³ Подробнее см. М. М. Богуславский. Иностранные инвестиции: правовое регулирование. М., 1996. С.7-12

²⁴ М.М. Богуславский. Проблемы стабильности правового регулирования. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России. С. 45

²⁵ В.П. Серегин. Иностранные инвестиции в России на пороге XXI века. М., 2000. С. 23.

²⁶ В.П. Серегин. Указ. соч. М., 2000. С. 13

Из специальных правовых актов назовем федеральные законы "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"²⁷, "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", "О лизинге"²⁸, "О соглашениях о разделе продукции".

Федеральный закон "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации", вступивший в силу 14 июля 1999 г., существенным образом отличается от Закона "Об иностранных инвестициях в РСФСР" 1991 г., на основе которого иностранные инвесторы и предприятия с иностранными инвестициями действовали в Российской Федерации восемь лет. Если Закон 1991 г. определял правовые и экономические основы осуществления иностранных инвестиций на территории России, то Закон 1999 г. закрепил основные гарантии прав зарубежных инвесторов на инвестиции и получаемые от них доходы.

Закон 1999 г. имеет совершенно иную направленность. В нем многие из положений Закона 1991 г. либо отсутствуют, либо изложены крайне лаконично; зато всесторонне и подробно рассмотрены разнообразные виды государственных гарантий, предоставляемых зарубежным инвесторам. Строго говоря закрепляет государственные гарантии прав иностранных инвесторов, осуществляющих свою деятельность только в реальном секторе экономики России³⁰.

По нашему мнению, сегодня процесс формирования нормативной базы правового регулирования иностранных инвестиций в России можно считать практически завершенным. Тем самым созданы предпосылки для улучшения инвестиционного климата и формирования привлекательного образа России. Однако в условиях обостряющейся на мировом рынке конкуренции за иностранные инвестиции, особенно со стороны стран с переходной экономикой, необходимо активнее создавать в России условия, способствующие притоку иностранного капитала.

Стабильное функционирование государственного механизма всех уровней и ветвей власти обусловит появление в стране благоприятного инвестиционного климата. Россия в 1999-2001 гг. характеризуется активным государственным строительством, усилением роли государства в политической, экономической и социальных сферах.

²⁷ Российская газета. № 134. 14 июля 1999 г.

²⁸ СЗ РФ. 1998. №44. Ст. 5394

²⁹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст.18

³⁰ В. П. Серегин. Указ. соч. С.23

Это напрямую влияет на приток иностранных инвестиций. Если в 1999 - 2000 годах в экономику России поступало \$8-10 млрд. иностранных капиталовложений, то за шесть месяцев 2001 года - \$ 6,5 млрд. В этих цифрах просматривается определенная положительная тенденция. Поэтому анализ колоссального опыта Китая в привлечении прямых иностранных инвестиций мог бы принести пользу при формировании долгосрочной инвестиционной политики России.

Особого внимания заслуживают следующие достижения КНР:

- разработка широкого спектра побудительных мотивов иностранным инвесторам;
- создание государством эффективного административного механизма привлечения прямых иностранных инвестиций;
- привлечение западных технологий и ноу-хау в специфические сектора экономики и удаленные регионы;
- реклама преимуществ страны по всему миру;
- привлечение крупнейших корпораций для работы в специальных экономических зонах;
- помощь лидирующим национальным компаниям в завоевании международных рынков.

Творческое переосмысление и использование китайского опыта привлечения прямых иностранных инвестиций, на наш взгляд, позволило бы России уже в ближайшее время достичь значительных успехов в этом направлении.