

Крайнова Н.А.

## ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВЕСТОРОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

**Аннотация.** В статье на основе материалов дискуссии «Правовая среда как катализатор развития экономики. Защита прав инвесторов», прошедшей в рамках ПМЭФ-2019, анализируются основные проблемы, с которыми сталкиваются предприниматели, ведущие бизнес в России. Дается оценка качеству российской юрисдикции с точки зрения комфортности инвестиционного климата, обеспечения гарантий защиты прав как российских, так и иностранных инвесторов.

**Ключевые слова.** Права инвесторов, российская юрисдикция, правовое обеспечение инвестиционного климата.

Kraynova N.A.

## TRENDS OF THE INVESTORS' RIGHTS PROTECTION LEGAL REGULATION IN THE CONDITIONS OF THE ECONOMY DIGITALIZATION

**Abstract.** The article based on the discussion materials conducted by the Russian Bar Association in conjunction with the Prosecutor General's Office of the Russian Federation at the SPIEF 2019 analyzes the main problems faced by entrepreneurs doing business in Russia. An assessment is made of the quality of Russian jurisdiction in terms of the comfort of the investment climate, ensuring the protection of the rights of both Russian and foreign investors.

**Keywords.** Investor rights, Russian jurisdiction, legal support of the investment climate.

Научные дискуссии, посвященные вопросам гармонизации правовой среды в целях позитивного развития экономики, не новы для отечественной доктрины и практики, что свидетельствует о несомненной актуальности этой проблематики и отражается на изменениях в действующем российском законодательстве. Особенно отрадным является тот факт, что в последнее время данные дискуссии все чаще проводятся с участием прокуратуры РФ, что следует расценивать в качестве весьма позитивного показателя, отражающего заинтересованность государства в формировании действенного механизма функционирования экономики, защиты прав инвесторов.

Открывая дискуссию «Правовая среда как катализатор развития экономики. Защита прав инвесторов» в рамках Петербургского международного экономического форума – 2019, председатель правления Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» Владимир Груздев подчеркнул важность обсуждения вопросов правового регулирования экономики, обозначенных в тех задачах, которые были сформулированы Президентом России В.В. Путиным и реализуются посредством выполнения 12 приоритетных национальных проектов [1].

---

ГРНТИ 10.23.65

© Крайнова Н.А., 2019

Надежда Александровна Крайнова – кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Контактные данные для связи с автором: 191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д. 21 (Russia, St. Petersburg, Sadovaya str., 21). Тел.: +7 911 113-66-551. E-mail: kraynova.n@unescon.ru.

Статья поступила в редакцию 01.07.2019.

«Расширение границ правового регулирования, трансграничность публичных и частных интересов, быстро изменяющаяся международная конъюнктура, интенсивное развитие технологий и становление цифрового общества планомерно формируют многофакторную среду глобальной конкуренции правовых систем и национальных юрисдикций. Усиление конкуренции на всех внутренних и мировых рынках ставит перед российской правовой системой и ее институтами глобальные и региональные вызовы, типичные для социально-экономических систем современности и сводящиеся к проблеме эффективного управления их качеством и конкурентоспособностью», – отмечается в докладе, подготовленном Ассоциацией юристов России совместно с РАНХиГС [2].

Ключевыми вопросами, которые необходимо решить в целях улучшения инвестиционной привлекательности российской экономики, являются судебная реформа и реформа государственного управления. Органы прокуратуры Российской Федерации играют огромную роль в данном процессе, осуществляя функции надзора за соблюдением законодательства всеми субъектами экономической деятельности на территории РФ. «За 2018 год по требованиям прокуроров изменено и отменено порядка 30000 незаконных актов, создававших административные барьеры для предпринимателей и инвесторов», – подчеркнул в своем выступлении Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка [1].

Прокуратура выявляет достаточно большое количество нарушений со стороны должностных лиц, препятствующих развитию экономики, нарушающих права инвесторов, выносит акты реагирования, добиваясь привлечения к ответственности таких субъектов. Цифровая трансформация общества напрямую затрагивает деятельность органов прокуратуры, которые надзирают за соблюдением в регионах прав инвесторов на доступную информацию о деятельности государственных органов, принимаемых ими решений. Процесс цифровой трансформации идет активно и в самой прокуратуре, которая исповедует политику открытости и готовности к диалогу между государством и бизнесом, что позволит преодолеть существующие препятствия и барьеры в развитии бизнес-среды.

Развитие цифровых технологий влечет за собой значительные угрозы цифровой безопасности. Преступность активно смещается в киберпространство, и участникам экономического оборота необходимы действенные механизмы защиты. По данным Cybersecurity Ventures, с увеличением числа кибератак возрастает и причиняемый ими ущерб. Если в 2018 году убытки компаний различных секторов экономики составили 1,5 трлн долларов, то в 2019 году, по прогнозу Сбербанка, они достигнут уже 2,5 трлн. К 2022 году, по прогнозу Всемирного экономического форума, сумма планетарного ущерба от кибератак может вырасти до 8 трлн долларов [3].

Питер Полт, Генеральный прокурор Венгрии, в своем выступлении на дискуссионной сессии ПМЭФ акцентировал внимание на появлении нового явления «киберпреступности», ее существенном экономическом влиянии. Даже такие достаточно традиционные виды преступности, как мошенничество, например, в настоящее время совершаются в цифровой среде и могут быть отнесены к киберпреступлениям [1]. Появление и использование в экономическом обороте криптовалют в настоящее время не имеет четкого единообразного юридического определения, что влечет сложности и для экономического оборота криптовалют, и для уголовно-правовой оценки совершенных с использованием криптовалют преступлений, например, тех же мошенничеств. В области противодействия киберпреступлениям необходимо, безусловно, акцентировать внимание на международном взаимодействии: требуется гармонизация законодательства и выработка единых подходов в понимании киберпреступности и способов противодействия ей. Работа органов прокуратур разных государств должна осуществляться во взаимодействии.

Государственные органы должны обращать внимание на вызовы, с которыми сталкиваются инвесторы, и способствовать их преодолению. В целях реализации благоприятной инвестиционной политики, по словам Загорки Доловац, Государственного прокурора Республики Сербия, в Сербии созданы Совет по экономическому развитию и Агентство по экономическому развитию Сербии, которые предпринимают значительные усилия по улучшению инвестиционного климата, в том числе правовое регулирование экономической деятельности, направленное на защиту конкуренции, снижение налогового бремени, прозрачное таможенное регулирование [1]. Органы правопорядка играют значительную роль в обеспечении экономической безопасности, улучшают правовые гарантии и способствуют созданию благоприятного климата для инвесторов, противодействуют коррупции, организованной преступности и иным экономическим преступлениям.

По мнению специалистов, факторы, влияющие на конкурентоспособность и привлекательность российской юрисдикции, в последние годы лежат больше в плоскости уголовного права, нежели в сфере экономических споров. Основным остается вопрос о качестве российского правосудия в условиях растущей нагрузки на суды. По данным Верховного суда РФ, ежегодный прирост количества поданных в суды исков по экономическим спорам составляет 10%. Возрастает и денежная нагрузка, общая суммарная стоимость поданных исков увеличивается, однако существенно снижается средняя стоимость одного иска, нарастает так называемая «борьба за каждый рубль». Активность экономических споров, в то же время, сложно считать признаком улучшения экономической ситуации в России, так как существенно возрастает количество споров с государственными органами.

Лидируют в данной сфере споры о взыскании денежных средств в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования, оспаривание решений о привлечении к административной ответственности и оспаривание ненормативных актов государственных органов, что может свидетельствовать о все еще существенном административном влиянии на бизнес. В налоговой сфере понятными являются тенденции увеличения количества требований о взыскании налогов с «пропавших» контрагентов и «отход судов от так называемого формализма в рассмотрении налоговых споров в сфере реальных экономических отношений, которые привели к появлению налогового бремени». Следует констатировать увеличение роли ФАС в антимонопольных спорах, которая по результатам проведенных проверок дает комментарии и все больше приобретает статус внутриведомственной апелляции. В имущественной сфере лидируют споры по договорам о поставке, энергоснабжению, договорам оказания услуг [4].

Существенное значение при определении степени «благоприятности» инвестиционного климата имеет ситуация со спорами о несостоятельности (банкротстве). В этой сфере ключевым трендом современности является увеличение количества исков о банкротстве физических лиц и снижение количества исковых требований о банкротстве юридических лиц. В качестве проблемы, требующей пристального внимания, следует указать на то, что банкротство физических лиц является удобным инструментом для ухода от ответственности бенефициаров. Однако можно отметить, что государством предпринимаются меры, направленные на усиление государственного регулирования данной сферы, что позволит упорядочить банкротные процедуры и снизить возникающие риски.

Следует отметить сохраняющуюся в России тенденцию государственного влияния на бизнес, но, в то же время, надо признать необходимость данного влияния в разумных, прозрачных и адекватных пределах. Существующая угроза необоснованного уголовного преследования актуальна не только для представителей бизнеса, но и для должностных лиц государственных органов. По мнению Дмитрия Афанасьева, соучредителя, председателя комитета партнеров Адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры», проблема российских чиновников состоит в том, что они «слишком много работают и слишком мало получают... поэтому для них проще просто не принимать решения, чем принимать и бояться необоснованного уголовного преследования» [1].

Есть определенные различия в политике правоохранительных органов в отношении компаний с государственным участием и частных компаний. В то же время, следует отметить и позитивные сдвиги в регуляторной политике государства, которые произошли за последнее время и, прежде всего, следует отметить позитивную роль в этом процессе прокуратуры. Эксперты совершенно справедливо отмечают, что тот опыт правового регулирования функционала прокуратуры, который имелся в «советский период», не так уж плох. Полномочия прокуратуры, довольно ограниченные в настоящее время, можно и нужно расширять. Так, это относится к предложениям о закреплении за прокуратурой полномочий по согласованию постановлений о возбуждении уголовного дела и возможности прекращать уголовные дела на любой стадии процесса. Необходимо более активно пользоваться уже предоставленными прокуратуре полномочиями – отказываться от обвинений в суде, возражать следователям при принятии решений о мере пресечения.

Еще одна проблема правового регулирования возникающих между субъектами предпринимательской деятельности отношений лежит в плоскости самостоятельных попыток таких субъектов решить проблему уголовно-правовыми способами, что можно объяснить отсутствием в гражданско-правовом законодательстве действенных механизмов. В качестве предложения следует закрепить в АПК РФ правовые инструменты, которые будут схожи с имеющимися в американской и английской юрисдикции механизмами «discovery and disclosure».

Немаловажное значение в решении проблемы «давления» на бизнес со стороны правоохранительных органов имеет четкое регулирование и определение полномочий органов, осуществляющих предварительное расследование. Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка в качестве решения данной проблемы предложил наделение органов прокуратуры возможностью возбуждения уголовных дел и проведение расследования в отношении спецсубъекта – должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование в отношении предпринимателей [1]. Думается, что такое расширение полномочий органов прокуратуры, все же, следует признать чрезмерным. Однако функции контроля на всех стадиях уголовного процесса, прежде всего, на стадии предварительного расследования, безусловно, следует расширять.

Еще одной проблемой, которая существенно препятствует реализации в полной мере надзорных полномочий прокуратуры, является отсутствие возможности контролировать соблюдение законности расследования уголовных дел в отношении предпринимателей в условиях особого порядка уголовного судопроизводства. На сегодняшний день в РФ порядка 70% уголовных дел рассматриваются судами в особом порядке, что делает практически невозможным вмешательство прокурора.

По данным проведенного исследования, представленного Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей Борисом Титовым Президенту Российской Федерации Владимиру Путину, отмечается отсутствие позитивных изменений в государственном регулировании экономических отношений, в частности, административное давление на бизнес возрастает. Все больше растет недоверие предпринимателей к государственным органам, прежде всего, правоохранительным.

По данным проведенного Федеральной службой охраны опроса специалистов (адвокатов, ученых-юристов, прокуроров и правозащитников) и предпринимателей, подвергшихся уголовному преследованию (всего были опрошены 181 специалист и 211 предпринимателей в 37 регионах), 69,2% респондентов не считают ведение бизнеса в России безопасным. По результатам опроса в 2017 году их доля составляла 57,1%. Коммерсанты относятся к перспективам ведения бизнеса в стране с большим недоверием – 84,4% считают это небезопасным. 70,7% (в 2018 г. – 70,5%) респондентов считают, что законы не гарантируют защиту бизнеса от необоснованного уголовного преследования. В 2019 году 66,7% не доверяли силовикам (в 2018 г. – 51,5%), 55% не доверяют судам. Всего 43,3% респондентов доверили бы разрешение хозяйственных споров государственному суду, 30,1% – третейскому, 10,8% – вообще никому. Две трети экспертов (66,9%) не считают правосудие в стране независимым и объективным [5].

Статистически количество проверок предпринимателей имеет тенденцию к снижению, но, в то же время, возрастает количество и суммы налагаемых штрафов. Следует отметить, что штрафные санкции являются достаточно эффективным механизмом пополнения бюджета, однако это не должно быть самоцелью. Следует в полном соответствии с указаниями Президента РФ более активно в качестве предупредительной меры или санкции использовать предупреждение, но на данный момент следует констатировать, что ни в одном ведомстве данная мера практически не работает. Исключением является МЧС России, которое активно использует предупреждение. Количество плановых и внеплановых проверок бизнеса, подконтрольных прокуратуре, снизилось на 42%, однако увеличилось количество иных проверок, что оказывает существенное влияние на бизнес-среду. Выходом из ситуации видится введение иных проверок под контроль прокуратуры.

Серьезное влияние на бизнес-процессы оказывает применение в рамках уголовного процесса в отношении предпринимателей в качестве меры пресечения содержания под стражей. Руководитель, находящийся под стражей, лишается возможности руководить предприятием, от чего страдают не только бизнес-процессы, но и рядовые работники предприятий, так как в основной своей массе это предприятия среднего бизнеса, предоставляющие рабочие места. Выходом из ситуации представляется расширение практики применения в качестве меры пресечения залога и иных мер, не связанных с лишением или ограничением свободы.

Представители иностранных инвесторов отмечают существующие в российской юрисдикции проблемы, к числу которых относится, например, недостаточно серьезное отношение к соблюдению закона, что характерно не только для России, но и для иных стран Восточной Европы. Кроме того, существуют определенные ограничения для инвесторов, которые связаны с существующими рисками и необходимостью иметь дополнительную защиту в виде «крыши», по выражению Джованни Сальвет-

ти, управляющего директора, главы по России и СНГ, Rothschild [1]. Необходимо формировать благоприятную информационную среду, определенный «экономический имидж» государства, что позволит иностранным инвесторам относиться к вопросам инвестирования в российскую экономику с большим доверием.

Формирование благоприятного инвестиционного климата во многом зависит от предсказуемости правового регулирования, его основательности, стабильности, учета уже применяемого накопленного в данной сфере опыта. За последнее время российская юрисдикция сделала большой шаг вперед в плане регламентации гражданско-правовых институтов, необходимо «подтягивать» и иные отрасли права, прежде всего, уголовное право, уголовно-процессуальное право, административное право.

Безусловно, все изменения законодательства, которые происходят и будут происходить, должны быть системны и продуманны, так как слишком частое изменение законодательства, прежде всего уголовного, приводит к тому, что практика не успевает адаптироваться к ним. Работники следственных органов отмечают, что частые изменения законодательства приводят к тому, что работа по расследованию уголовных дел становится рутинной. Невозможность вникнуть в новые изменения, понять их суть, во многом из-за большого объема находящихся в производстве одного следователя уголовных дел, приводит к тому, что следователи упрощают процесс, действуют по шаблону в ущерб объективному расследованию и тем благим целям, которые ставил перед собой законодатель, вводя ту или иную норму в уголовный закон.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Правовая среда как катализатор развития экономики. Защита прав инвесторов. Информационно-аналитическая система Росконгресс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://roscongress.org/sessions/spief-2019-pravovaya-sreda-kak-katalizator-razvitiya-ekonomiki-zashchita-prav-investorov/discussion> (дата обращения 25.06.2019).
2. Национальная юрисдикция: курс на конкурентоспособность правовой системы России. Информационно-аналитическая система Росконгресс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://roscongress.org/materials/natsionalnaya-yurisdiksiya-kurs-na-konkurentosposobnost-pravovoy-sistemy-rossii> (дата обращения 25.06.2019).
3. Потери организаций от киберпреступности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Потери\\_организаций\\_от\\_киберпреступности#](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Потери_организаций_от_киберпреступности#) (дата обращения 25.06.2019).
4. Портал «Право.ру». [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://pravo.ru/news/202844/?desc\\_search=](https://pravo.ru/news/202844/?desc_search=) (дата обращения 25.06.2019).
5. Опрос выявил рекордное недоверие российского бизнеса к силовикам. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://pravo.ru/news/211834/?desc\\_search=](https://pravo.ru/news/211834/?desc_search=) (дата обращения 25.06.2019).