

ПРОБЛЕМЫ «НОРМАТИВНОЙ ИНФЛЯЦИИ» И «ДЕФЕКТОВ НОРМОТВОРЧЕСТВА» НА ПРИМЕРЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИРАКА

С. В. Одинцов

*доцент кафедры гражданского права и процесса и международного частного права
Юридического института Российского университета дружбы народов
имени Патриса Лумумбы, кандидат юридических наук, доцент
odintsov_sv@pfur.ru*

Г. К. Т. Абухадма

*аспирант кафедры гражданского права и процесса
и международного частного права Юридического института
Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы
1042248145@pfur.ru*

В статье рассмотрены риски, влияющие на устойчивость инвестиционного климата: коллизии и множественность источников, размытость нормативных формулировок. Акцентируется значение приоритета разрешения споров через институт международного коммерческого арбитража. Отмечается, что дисбаланс между динамикой законодательства и качеством норм влечет системные риски для юрисдикции с переходной экономикой. Делается вывод о том, что без системного повышения качества нормативного регулирования, невозможно сохранить доверие инвесторов.

Ключевые слова: законодательная инфляция; инвестиционное законодательство; защита прав инвесторов; правовая неопределенность; нормотворчество; дефекты законопроектов; правоприменение.

Законодательный процесс играет решающую роль в формировании правовой базы сферы инвестиций, для которой необходима регуляторная стабильность. Во многих правовых порядках обсуждают феномен так называемой «законодательной инфляции», характеризующейся неоправданным увеличением количества источников. Поскольку в качестве источников регулирования правоотношений выступают не исключительно законы, то, исходя из обоснованности использовать альтернативное понятие – «нормативная инфляция», в том числе как это употребляется, прежде всего, арабскими исследователями [1]. Актуальность данной проблематики выражается в обеспокоенности по поводу рисков влияния на качество законодательства. «Современная политико-правовая реальность стремительно меняется. Устойчивые институционально-структурные основания и ставшие традиционными формы публично-властного управления качественно эволюционируют» [2]. Под воздействием социально-политических и экономических процессов принимаются новые нормативные акты, направленные на решение возникающих проблем, но этот огромный объем новых регуляторных источников может привести к серьезным последствиям, поскольку погоня за количеством в ущерб точности формулировок, согласованности и ясности текстов юридических документов влияют на качество действующего законодательства.

«Нормативная инфляция» может быть связана условно с качественным аспектом нормотворчества, который влечет за собой ухудшение законодательства на уровне

его содержания. Следует обратить внимание на явление, противоположное «нормативной инфляции» – «законодательный вакуум» (или пробел в законодательстве), когда отсутствие правового акта, регулирующего конкретную ситуацию, провоцирует в правоприменении вынужденность толкования, с целью устранения затруднений в деятельности судебных органов, которые могут оказаться неспособными к рассмотрению спора, в связи с отсутствием правового регулирования данного вопроса законодателем. Мировые процессы глобализации различных секторов экономики, в том числе, энергетики, добывающей и перерабатывающей промышленности, что крайне важно для Ирака, а также развитие информационных и коммуникационных технологий, в частности, привело к созданию новых правоотношений, когда механизмы правового регулирования адаптируются к развитию цифровой экономики и новому подходу к интеллектуальной собственности по мере необходимости.

Закон Республики Ирак от 10 октября 2006 г. № 13 «Об инвестициях» (далее – «иракский закон об инвестициях») [3] был принят для регулирования привлечения инвестиций, включая иностранные, а также различных аспектов правоотношений между инвестором и государством для создания безопасного инвестиционного климата. «В результате принятия данного закона иностранным инвесторам были предоставлены права пользоваться всеми преимуществами, льготами и гарантиями, возложив на них обязательства, изложенные в иракском законодательстве» [4, с. 8]. В целом, наблюдается «нормативная инфляция» изначально в результате политических преобразований, которые произошли в стране после перехода к демократии и полноценно рыночной экономики в 2003 г. За последние десятилетия в иракское инвестиционное законодательство, включая подзаконные нормативные акты, было внесено множество поправок, и большинство из них, вроде бы отвечали политическим, социальным и экономическим соображениям, обусловленным изменением экономической (инвестиционной) политики государства, за которым последовали изменения и появление новых правовых текстов и последовательных поправок. Но, при этом, возможно усмотреть, так скажем, и обратную сторону нормотворческой активности, выражающуюся в недостаточной правовой стабильности, что не отвечает интересам инвесторов. Первые новеллы иракского закона об инвестициях – это поправки, установленные законом № 2 2010 г. [2], и № 50 2015 г. (далее – вторая поправка) [6].

Другим обстоятельством, вызывающим сложности применения положений иракского закона об инвестициях, является определенный дефект в разработке законопроектов. Субъективность или отсутствие конкретики возникают из-за неправильного использования понятий в соответствии с изначальными идеями, когда текст законопроекта не отражает истинного значения, которое он имел в виду законодатель. Дефект в формулировке возникает, когда законодатель использует неправовые выражения или выражения, обозначающие в широком смысле, что приводит к путанице в применении правового текста и невозможности достижения урегулирования вопросов компетенции и полномочий. Например, как указано в ст. 4/II иракского закона об инвестициях, в которой законодатель использовал описательную характеристику – «опытный и компетентный». Отмечается, что это «общая фраза, значение которой не определено то ли, это профессиональный опыт лица в результате своей инвестиционной работы и приобретаемого им опыта, либо требуется обладание сертификатом, подтверждающим получение ученой степени или конкретной специализации в области инвестиций» [7]. Среди законодательных дефектов отмечается некорректная формулировка определения самих инвести-

ций (ст. 1/VI иракского закона об инвестициях с последующими поправками), «как использование капитала в любой экономической деятельности или проекте, которые приносят пользу, но изначальный текст закона представлялся более точным, поскольку в нем требуется прилагательное «законность деятельности», которое необходимо для определения масштабов незаконной деятельности в рамках действия закона об инвестициях» [7]. Проблема неточности формулировок юридических текстов проявляется в ситуации, когда в положениях содержатся определенные неоднозначности и двусмысленности. Так, согласно ст. 1 второй поправки иракского закона об инвестициях, которые касаются застройщиков, поскольку в законе об инвестициях нет правовых положений, которые проводили бы различие между отдельными лицами, одновременно являющимися застройщиками в одном инвестпроекте, то есть за рамками регулирования остаются вопросы определения владения объектом инвестирования полностью или частично. Например, можно ли считать в связи с практическим применением, что «иракский законодатель должен проводить различие между застройщиком и инвестором-застройщиком, с одной стороны, и между застройщиком и инвестором, получившим инвестиционную лицензию в соответствии с положениями иракского закона об инвестициях, с другой стороны» [8].

Дефект в регулировании инвестиций возникает при несоблюдении иерархии в разработке нормативных источников, как в случае с нормами ст. 15/III иракского закона об инвестициях с внесенными в него поправками, в котором говорится, что «Национальное инвестиционное управление увеличивает количество лет, не облагаемых налогами и сборами, прямо пропорционально увеличению доли участия иракских инвесторов на период реализации проекта составит пятнадцать лет, если доля иракских инвесторов в проекте (партнерстве) более пятидесяти процентов». Но данная возможная фискальная льгота находится в противоречии с Конституцией Республики Ирак 2005 г. [9] и налоговым законодательством, предусматривающим, что налогоплательщики освобождаются от уплаты налогов и сборов только на основании закона (а не решения исполнительного/административного органа). Тоже касается и ст. 1/11 («регионы инвестиций») иракского закона об инвестициях с учётом последних редакций, в которой упоминаются льготы и гарантии, однако отсутствует уточнение оснований и порядка, в том числе достаточно ли процедуры предоставления исключительно одобрением Совета министерства Республики Ирак.

Возвращаясь к проблеме «нормативной инфляции», укажем, что национальная правовая система Ирака представлена большим количеством сложных текстов, что является результатом многих регуляторных инициатив. Расширение источников регулирования инвестиций приводит к возникновению проблем у компетентных органов в области применения тех или иных актов, и их способность определять положения, действующие и отмененные в связи с принятием нового правового документа либо изменением, поправками или дополнением действующего иракского закона об инвестициях. Учитывая многообразие правовых актов, регулирующих инвестиционные правоотношения Национальное инвестиционное управление (специализированный орган исполнительной власти, созданный Советом министров Республики Ирак) в рамках своей компетенции и в соответствии со ст. 32 иракского закона об инвестициях разработали следующие регламенты: Инвестиционные правила (Внутренние Инструкции) 2009 г. (№ 2 и № 3 [10; 11]), а также 2013 г. № 4 [12] – все эти подзаконные нормативные акты касались вопросов организации (создания и регистрации) инвестиционных субъектов, и их деятельности, в том числе в отдельных провинциях, не объединенных в регионы. В результате чего генерируются и накаплива-

ются противоречия между текстом иракского закона об инвестициях и подзаконными документами, например, касательно определения сроков рассмотрения жалобы: по законодательному акту (ст. 20/IV) срок подачи жалобы ограничен пятнадцатью днями, чтобы подать запрос на повторное рассмотрение в Национальное инвестиционное управление, которое должно принять решение по заявке в течение семи дней. В то время как в соответствии с вышеуказанными процедурами указанных Инвестиционных правил срок подачи жалобы составляет десять дней, и комиссия должна принять решение по заявлению в течение пятнадцати дней.

Для устранения потенциальных рисков для иностранных инвесторов вследствие выше обозначенных проблем целесообразно использовать традиционные инструменты международного частного права. «Необходимость в международном частном праве возникает потому, что национальное законодательство разных государств значительно отличаются друг от друга» [13, с. 203]. Таким образом, положения о выборе сторонами применимого права и арбитражная оговорка являются наиболее распространенными в международных контрактах. Условие стабильности в отношении договорного (контрактного) источника частного-правового регулирования инвестиционных проектов основывается на включение в контракт условий, которые отвечают их интересам, а закон не ограничивает их волю, за исключением случаев нарушения общественного порядка и морали, и до тех пор, пока в контракте этого нет, ничто не препятствует включению оговорки о регуляторной стабильности в рамках условий контракта и закона об инвестициях, и это подтверждается текстом ст. 131/1 Гражданского кодекса Ирака [14]. Ст. 13 иракского закона об инвестициях предусматривает, что любые поправки к этому закону не имеют обратной силы и не влияют на гарантии льгот и прав инвесторов, установленные в соответствии с ст. 26 данного закона, сохраняются для любого инвестпроекта, до истечения срока действия льготы и ее условий [3]. При этом, исходя из предыдущих редакций законодатель включил требование стабильности, что считается одной из важнейших гарантий привлечения иностранных инвестиций.

В дополнение к ст. 27/1 иракского закона об инвестициях: споры, возникающие в связи с применением этого закона, регулируются законодательством Ирака [3]. Несмотря на юрисдикцию иракской судебной системы, с инвестором может быть согласовано право обращения в коммерческий арбитраж, который выступает в данном случае не как альтернатива национальному суду, а в качестве фундаментального элемента доверия для инвестора. Выражая согласие с мнением арабских исследователей, подчеркнем, что «международная коммерческая арбитражная оговорка является одной из гарантий того, что иностранный инвестор прибегает к ней для освобождения от национального законодательства в условиях отсутствия стабильности» [15]. В частности, для нивелирования проблем «нормативной инфляции» и законодательных дефектов – оговорка о международном коммерческом арбитраже является одной из важнейших гарантий, к которой может прибегнуть иностранный инвестор, чтобы избавиться от внезапной изменчивости и нестабильности национального законодательства, особенно при возможных спорах, которые возникают в вопросах инвестирования и требуют отсылки к обычаям международного делового оборота. Таким образом, «этот метод повышает уровень уверенности, который может испытывать иностранный инвестор в рамках национальной судебной системы, то есть назначение нейтрального арбитра считается элементом уверенности для иностранных инвесторов» [16].

Библиографический список

1. L'inflation normative / E. Mackaay // Lex Electronica. – 2018. – Vol. 23. – URL: <https://www.lex-electronica.org/en/articles/volume-23/inflation-normative/> (date of access: 15.08.2025).
2. Mamychhev, A. Y. «The Future» as an attractor of modern political, legal and socio-economic transformations: an overview of the main problems and approaches. / A. Y. Mamychhev, E. E. Frolova, A. A. Kim // Advances in Law studies. – 2020. – URL: <https://riorpub.com/en/nauka/article/37808/view> (date of acces: 15.08.2025);
3. Об инвестициях : Закон Республики Ирак от 10 окт. 2006 г. № 13 // National Investment Commission. – URL: <https://investpromo.gov.iq/wpcontent/uploads/2016/10/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%AB%D9%85%D8%A7%D8%B1-1.pdf> (дата обращения: 15.08.2025).
4. Zeenah sahib Gawzan, Esraa Mahmood Badr Alsamee, Legal obstacles to foreign investment in Iraq. Conference: UUM ILC2021 at: 11th International Legal Conference. – Najaf, Iraq: Imam Al-kadhim University College, March 2021. – URL: https://www.researchgate.net/publication/352519190_LEGAL_OBSTACLES_TO_FOREIGN_INVESTMENT_IN IRAQ THE RIGHT OF THE FOREIGN INVESTOR TO_OBTAIN_INFORMATION#fullTextFileContent (date of acces: 15.08.2025).
5. Al-Sanrai, Legal Obstacles and Guarantees for Foreign investments. V. 1, Al-Wad Research Center, 2006, الاستثمار الأجنبي : المعوقات والضمانات القانونية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، دريد محمود السامرائي ، 2006 ، URL <https://asfar.io/product/foreign-investment-obstacles-and-guarantees/> (date of acces: 15.08.2025).
6. Bthial Gazy, The impact of legislative inflation on the quality of the law (the Iraqi investment law as a model). College of Law, University of Kufa, 2024, أثر التضخم التشريعي على جودة القانون (قانون الاستثمار العراقي أنموذجا) . – URL: <https://www.researchgate.net/publication/384052569> (date of acces: 15.08.2025).
7. Абухадма, Г. К. Т. «Центр основных интересов» как критерий коллизийной привязки при трансграничной несостоятельности (банкротстве). Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота / Г. К. Т. Абухадма, С. В. Одинцов : Сб. ст. Междунар. науч.-практ. форума памяти проф. В. К. Пучинского. – М. : РУДН, 2022. – С. 202–209.
8. Asher Abdel Al-Ayyam Al-Rifai, Arbitration for Private Relations: international: arbitration Court. Legal books Publishing House, 2006, Alexandria, Egypt. pp. 756. أشرف عبد العال الأييام الرفاعي، التحكيم . 2006 في العلاقات الخاصة: دولي: محكمة التحكيم. دار الكتب القانونية للنشر، ٢٠٠٦، الإسكندرية، مصر. – URL: <https://islamarchive.cc/bibliography-ar/2053300> (date of acces: 15.08.2025);
9. Saddi Magaddadi, A. Arbitration and legal disputes in connection with the development contract: Technology, Vol. 1, Al-kr Al-Ajlai, 2005. أ. سعدي مقدادي، التحكيم والنزاعات القانونية المتعلقة بعقد التطوير: . 2005 . – URL: <https://uqu.edu.sa/jill/145874> (date of acces: 15.08.2025).