

L.A. Golubeva, S.S. Rudometov

HOW TO STRIKE A BALANCE BETWEEN PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS WHILE REGULATING INVESTMENT RELATIONS IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Lada Golubeva – Senior Lecturer, the State Law Disciplines Department, State Institute of Economics, Finance, Law and Technologies. PhD in Law, Associate Professor, Gatchina; **e-mail: golubeva.giefpt@yandex.ru.**
Sergey Rudometov – legal counsel, AO Gatchina SSK, Gatchina; **e-mail: rudometovss@gmail.com.**

The article examines substantive and formal legal obstacles for economic entities to meet the Arctic zone residency requirements in the Russian Federation. Proposals to address the identified challenges from the standpoint of economic analysis of the law are introduced.

Keywords: *agreement on investment activities; Arctic zone of the Russian Federation; balance between private and public interests; economic and law; the Arctic zone resident.*

Л.А. Голубева, С.С. Рудомётов

ПОИСК БАЛАНСА ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РФ

Лада Анатольевна Голубева – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: golubeva.giefpt@yandex.ru.**

Сергей Сергеевич Рудомётов – юрисконсульт, Акционерное общество «Гатчинский ССК», г. Гатчина; **e-mail: rudometovss@gmail.com.**

В статье рассмотрены содержательные и формально-юридические препятствия для получения субъектами экономической деятельности статуса резидента Арктической зоны РФ. Предложены решения выявленной проблемы с позиций экономического анализа права.

Ключевые слова: *соглашение об инвестиционной деятельности; Арктическая зона РФ; баланс частных и публичных интересов; экономический анализ права; резидент Арктической зоны.*

В 2020 г. на законодательном уровне были предприняты существенные меры с целью создания благоприятных условий для развития арктических территории России.

13 июля 2020 г. был принят Федеральный закон № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (далее – Закон об Арктической зоне), который установил специальный (привилегированный) режим осу-

ществления предпринимательской деятельности на арктических территориях.

Принятие данного Федерального закона стало новым этапом создания на территории России особых экономических зон, призванных стимулировать развитие социально-экономических отношений на отдельных территориях государства.

За принятием Закона об Арктической зоне последовало обновление документов стратегического планирования: Указом Президента РФ от 26.10.2020 г. № 645 бы-

ла утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года (далее – Стратегия). Данный программный документ фиксирует широкий спектр целей и задач, которые планирует реализовать государство в срок до 2035 г.

Для целей настоящего исследования особый интерес представляет пункт 12 Стратегии, регламентирующий перечень мер, направленных на экономическое развитие Арктической зоны. В частности, подпунктами А и Б пункта 12 Стратегии (во взаимосвязи с пунктом 16) установлено, что Российская Федерация планирует создавать эффективный механизм поддержки частных инвесторов, в том числе иностранных, с целью создания стимулов для вложения частных инвестиций в данную территорию.

Закон об Арктической зоне в целом устанавливает достаточно широкий перечень мер государственной поддержки: привилегированные правила осуществления государственного контроля и надзора, возможность введения льготных ставок по федеральным налогам, механизмы возмещения затрат резидентов Арктической зоны по уплате страховых взносов, инструменты льготного кредитования в виде предоставления субсидий на возмещение затрат по уплате процентов по кредитным продуктам, субсидии с целью компенсации затрат при существенном вложении инвестиций в развитие объектов инфраструктуры и т.д.

Однако, несмотря на комплексный подход законодателя к оказанию поддержки субъектам экономической деятельности в Арктической зоне, правила предоставления мер поддержки нельзя назвать безупречными, так как процедура получения заинтересованными лицами статуса резидента Арктической зоны связана с определёнными формальностями.

Учитывая, что Закон об Арктической зоне был принят сравнительно недавно и его положения ещё не были апробированы судебной практикой, поэтому рассуждения о формальных недостатках текста данного закона в определённой степени

носят условный характер. В то же время, по своему формально-юридическому инструментарию положения Закона об Арктической зоне во многом являются заимствованными из Федерального закона от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и Федерального закона от 13.07.2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток». Соответственно, анализ судебной практики и доктринальных точек зрения в отношении ранее принятых нормативных положений позволяет положить начало полноценной дискуссии относительно видимых недостатков Закона об Арктической зоне.

Относительно получения статуса резидента Арктической зоны можно выделить несколько проблем.

Во-первых, существуют проблемы, лежащие в области политики права, которые могут быть разрешены исключительно путём изменения федерального законодательства. В настоящее время основной из них является несовершенство содержательных критериев для отнесения субъекта экономической деятельности к резидентам Арктической зоны.

Так, п. 3 ч. 6 ст. 9 Закона об Арктической зоне устанавливает, что «общий объем осуществленных и запланированных капитальных вложений не может быть менее одного миллиона рублей. При определении объема капитальных вложений учитываются затраты на создание (строительство) либо модернизацию и (или) реконструкцию объектов недвижимого имущества и (или) комплексов движимого и недвижимого имущества». Как видно из представленной нормы, в качестве надлежащих инвестиций для получения статуса резидента Арктической зоны федеральный законодатель рассматривает исключительно капитальные вложения, то есть вложения в недвижимость.

В то же время очевидно, что не каждый бизнес-процесс связан с необходимостью осуществления существенных вложений в недвижимость. В первую очередь это касается субъектов малого и среднего предпринимательства, реализующих свою

деятельность в сфере оказания услуг.

К счастью, данная проблематика была своевременно обозначена бизнес-сообществом в ходе рабочей встречи с Председателем Правительства РФ, состоявшейся в октябре 2020 г. По итогам данной встречи Минвостокразвития и Минэкономразвития было дано поручение разработать соответствующий законопроект с целью снятия установленных ограничений, но только в отношении субъектов малого предпринимательства (п. 17 поручения Правительства РФ от 31.10.2020 г. № ММ-П47-13915).

Соответствующий законопроект был подготовлен и на данный момент рассматривается в Государственной Думе РФ [2]. Анализ решений и заключений, принятых комитетами, не вызывает сомнений, что законопроект в ближайшее время будет принят Государственной Думой РФ, однако часть используемых в нем формулировок не отвечает принципу ясности и определённости нормативных положений ввиду следующего.

Законопроектом предлагается наделить Правительство РФ полномочиями по определению видов экономической деятельности, при осуществлении которых субъекты малого предпринимательства для получения статуса резидента Арктической зоны вправе инвестировать денежные средства в движимое имущество. При этом положения ст. 4 Закона об Арктической зоне устанавливают общее правило, согласно которому на территории Арктической зоны резиденты вправе заниматься любыми видами экономической деятельности, за исключением случаев, прямо предусмотренных отдельным актом Правительства РФ.

В настоящий момент соответствующий проект постановления Правительства РФ, устанавливающий конкретный перечень видов деятельности, которыми резиденты Арктической зоны не могут заниматься, ещё не подготовлен. Из-за этого и возникают риски возможных противоречий при осуществлении правоприменения, т.к. за подготовку акта об изъятии права резидентов Арктической зоны заниматься конкретными видами экономи-

ческой деятельности и акта об установлении видов деятельности, осуществление которых предполагает возможность вложения инвестиций в недвижимое имущество, будут отвечать совершенно разные министерства.

Во-вторых, существует потенциальная проблема на стадии заключения соглашений об осуществлении инвестиционной деятельности.

Процедура заключения таких соглашений регламентируется гл. 9 Закона об Арктической зоне, а также соответствующими приказами Минвостокразвития.

В кратком виде данная процедура выглядит следующим образом. Субъект экономической деятельности, планирующий получить статус резидента Арктической зоны, подаёт заявку с приложением необходимых документов в управляющую компанию (АО «КРДВ»), которая передаёт эту заявку на рассмотрение специально созданной комиссии. В состав данной комиссии входят представители Минвостокразвития, управляющей компании, высшего органа исполнительной власти того субъекта РФ, на территории которого предполагается реализация соглашения об осуществлении инвестиционной деятельности. Если комиссия принимает положительное решение о возможности заключения соглашения, то управляющая компания уведомляет об этом заявителя, а затем направляет ему проект соглашения об осуществлении инвестиционной деятельности. Далее заявитель обязан в течение 10 рабочих дней подписать проект соглашения и направить его обратно в управляющую компанию, в противном случае решение о возможности заключения соглашения с заявителем будет считаться утратившим силу.

Примерная форма соглашения утверждена Приказом Минвостокразвития от 13.08.2020 г. № 110. Сама по себе данная форма кабальных положений для потенциального резидента Арктической зоны не содержит. В то же время, ключевое слово в данном контексте – «примерная». Другими словами, совершенно неясно, каковы пределы усмотрения управляющей компании при формулировании по-

ложений соглашения, особенно в части установления дополнительных прав и обязанностей сторон.

Например, раздел 6 примерной формы соглашения устанавливает, что за нарушение обязательств, принятых на основании соглашения, стороны несут ответственность в соответствии с действующим законодательством. Данная формулировка является максимально необременительной для обеих сторон. Может ли управляющая компания изменить данную формулировку и, например, установить штраф или неустойку за неисполнение резидентом Арктической зоны условий соглашения? Ответ на данный вопрос подсказывает судебная практика, имеющаяся в отношении аналогичных документов – соглашений об осуществлении деятельности резидентов ТОСЭР.

Например, в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.08.2019 г. № Ф03-2897/2019 по делу № А73-546/2019 [1] можно обнаружить, что с резидентом ТОСЭР было расторгнуто инвестиционное соглашение, а также взысканы убытки и штрафы за нарушение условий инвестиционного соглашения. Размер штрафов составил около 5 млн руб. Типовая форма соглашения об осуществлении деятельности резидентов ТОСЭР аналогично типовой форме инвестиционного соглашения, заключаемой с потенциальными резидентами Арктической зоны РФ, не устанавливает возможность взыскания каких-либо штрафов в пользу управляющей компании за нарушение условий инвестиционного соглашения.

В рассматриваемом же случае положения об ответственности сторон были сформулированы следующим образом:

«Соглашением стороны согласовали ответственность резидента за нарушение им обязательств, признанных сторонами существенными в соответствии с пунктом 5.1.1 соглашения, в виде уплаты управляющей компании штрафа (пени) в следующих размерах:

- за нарушение подпункта 1 пункта 5.1.1 соглашения – в размере 0,01% от суммы, предусмотренной п. 4.1 соглашения (пункт 6.4.1);

- за нарушение подпункта 3 пункта 5.1.1 соглашения – в размере 0,1% от суммы неосуществленных инвестиций, в том числе капитальных вложений, предусмотренных п. 4.1 соглашения (пункт 6.4.2)» [1].

Разумеется, нельзя однозначно констатировать, что содержательно данные меры ответственности в сравнении с положениями любого другого гражданско-правового договора являются кабальными. В целом установление размера неустойки (пени) в размере 0,1% в день является средневзвешенной ставкой за нарушение обязательств, что подтверждается сложившейся судебной практикой (в некоторых регионах даже повышенные ставки в размере 0,15–0,2% признаются арбитражными судами допустимыми).

В то же время, очевидно, нельзя рассматривать соглашение об осуществлении инвестиционной деятельности исключительно как классический гражданско-правовой договор, т.к. в его основе лежит решение комиссии, представляющее собой правоприменительное действие, от которого зависит допуск субъекта предпринимательской деятельности к возможности осуществлять предпринимательскую деятельность на привилегированных условиях.

Стоит отметить, что в доктрине имеются различные точки зрения по данному поводу. Правовая природа инвестиционных соглашений некоторыми исследователями сводится исключительно к гражданско-правовым началам [4, с. 10; 5, с. 46], другие склонны видеть публично-правовой характер данных соглашений [3, с. 35; 8, с. 241; 9, с. 105], третьи занимают промежуточную позицию и склонны различать как публично-правовые, так и гражданско-правовые аспекты при выявлении правовой природы [6, с. 675; 7, с. 131; 10, с. 91].

Полагаем возможным согласиться с мнением третьей группы учёных, т.к. данный подход позволяет в большей степени учесть интересы всех сторон инвестиционного соглашения.

К сожалению, положения заключаемых управляющей компанией инвестици-

онных соглашений носят конфиденциальный характер и не размещаются в общем доступе хотя бы с частичными изъятиями информации, составляющей коммерческую или государственную тайну. В то же время, даже несколько примеров из судебной практики показывают, что управляющая компания достаточно свободно подходит к переработке типовых форм инвестиционных соглашений.

В данном контексте необходимо обратить внимание, что на практике происходит смешение двух точек зрения в отношении инвестиционного соглашения. Для потенциального резидента оно выглядит как волевое решение со стороны организации, наделённой властными полномочиями, которое невозможно оспорить. Так, положения Закона об Арктической зоне позволяют потенциальному резиденту обжаловать решение комиссии, принятое по итогам рассмотрения его заявки, однако в законе не прописано никаких правил касательно возможности выразить возражения резидента относительно редакции самого соглашения. Более того, часть 11 статьи 9 Закона об Арктической зоне весьма определённым образом устанавливает, что «заявитель в течение десяти рабочих дней со дня получения от управляющей компании проекта соглашения об осуществлении инвестиционной деятельности направляет в управляющую компанию подписанный проект указанного соглашения». Конечно, на доктринальном уровне можно предположить, что со ссылкой на положения гражданского законодательства потенциальный резидент Арктической зоны может подписать соглашение с протоколом разногласий и направить его в таком виде в управляющую компанию. В то же время, Закон об Арктической зоне предоставляет право первой подписи инвестиционного соглашения именно потенциальному резиденту, поэтому возможность составления протокола разногласий к нему выглядит не совсем уместной.

Учитывая, что Закон об Арктической зоне в целом не наделяет потенциального резидента такими правами, то необходимо понимать, что рисковать возможностью

осуществлять предпринимательскую деятельность в рамках привилегированного правового режима резидент не станет, т.к. велики риски аннулирования решения комиссии, что принесёт потенциальному резиденту исключительно убытки.

Именно в таких ситуациях рассуждение о правовой природе какого-либо документа не приносит для практической деятельности никакой пользы. Управляющая компания видит в данном соглашении гражданско-правовые начала, т.к. имеет возможность реального редактирования текста инвестиционного соглашения по своему усмотрению в той части, которая формально не закреплена законом. Потенциальный резидент в предлагаемом ему варианте инвестиционного соглашения видит документ, который он не вправе изменить, о чём свидетельствует и отсутствие судебной практики по определению условий таких инвестиционных соглашений.

Важно отметить, что инвестиционное соглашение может закреплять не только обязанности резидента, но и встречные обязанности управляющей компании. Очевидно, что для целей наиболее эффективной реализации инвестиционного соглашения каждая из сторон должна быть уполномочена на внесение правок в текст соглашения, в противном случае о действительной реализации воли обеих сторон соглашения, и, в том числе, получении максимального социально-экономического эффекта не может быть и речи.

Разрешение данной ситуации возможно двумя способами. Первый – внести поправки в текст Закона об Арктической зоне. Учитывая, что обозначенная проблема явно не находится в фокусе политической дискуссии, данный способ представляется маловероятным.

Второй – внести изменения в приказ Минвостокразвития, которым регламентируется порядок рассмотрения заявок комиссией от потенциальных резидентов Арктической зоны. Достаточно добавить всего несколько фраз в текст данного приказа о том, что в части дополнительных прав и обязанностей сторон инвестиционного соглашения стороны вправе

вносить правки в проект, в том числе путём направления протоколов разногласий.

Существует и третий вариант: возможное обращение резидента Арктической зоны в суд с целью определения спорных условий соглашения, однако, например, на протяжении всего периода существования Закона о ТОСЭР такая судебная практика не встречается, что лишь подтверждает тезис о том, что никто не будет рисковать своими коммерческими интересами.

Таким образом, действующие правила получения статуса резидента Арктической зоны РФ нуждаются в частичном пересмотре, будучи ориентированными на соблюдение баланса частных и публичных интересов всех участников инвестиционных соглашений, для наиболее эффективного достижения целей и задач, определённых в Стратегии развития Арктической зоны РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.08.2019 г. № Ф03-2897/2019 по делу № А73-546/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации"» № 1153926-7 // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 11.05.2021).
3. Батыров М.В. Правовая природа соглашения о ведении деятельности на территории особой экономической зоны // *Налоги*. 2011. № 3. С. 34–36.
4. Благов Д.А. Правовое регулирование отношений в сфере осуществления предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.
5. Громова Е.А. Соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности – гражданско-правовой договор // *Администратор суда*. 2014. № 2. С. 45–50.
6. Ершова И.В. [и др.]. Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса / отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017. 848 с.
7. Лисица В.Н. Правовое регулирование инвестиционных отношений: теория, законодательство и практика применения: монография. Новосибирск: Новосибирский государственный университет, 2011. 476 с.
8. Свинцова К.С. К вопросу о природе соглашения об осуществлении деятельности в особой экономической зоне // *Вестник Воронежского госуниверситета: Серия «Право»*. 2010. № 1(8). С. 239–247.
9. Флоря О.В. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в особых экономических зонах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 206 с.
10. Якимова А.Е. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в Особых экономических зонах в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 176 с.