

V.I. Rusakov

OBJECTS OF LEGAL INTEREST FOR PRIVATE INVESTORS IN MODERN ENVIRONMENT

Vitaliy Rusakov – a senior lecturer at the department of Civil Law disciplines, the State Institute of Finance, Law and Technology, PhD in Law, Gatchina; **e-mail:** rusakovvitaliy@yandex.ru.

In the context of ensuring goals achievement with regard to a particular investment project, the article substantiates possibility and necessity of planned investing into developed and ready for implementation state and municipal priority programs for growth of various economic structures.

The relevance of the challenge under consideration is caused by the lack of established and approved practice of investments into attractive objects. The article provides a comparative and legal analysis of active investment law which regulates relationships between the participants whereof and provides some advantages for business.

The conclusions presented in the research are aimed at encouraging public formations and private investors for social and economic development strategic planning with regard to municipal regions and constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: investments into attractive objects; real economy, public-private partnership; state-owned property; state and municipal property; special economic zones; advanced development territories; strategic planning.

В.И. Русаков

ОБЪЕКТЫ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩИЕ ЗАКОННЫЙ ИНТЕРЕС ЧАСТНЫХ ИНВЕСТОРОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Виталий Юстинович Русаков – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, г. Гатчина; **e-mail:** rusakovvitaliy@yandex.ru.

Для достижения целей инвестиционного проекта обосновывается возможность и необходимость планированного направления инвестиций в разработанные и готовые к реализации государственные и муниципальные приоритетные программы развития различных структур экономики.

Актуальность рассматриваемой в статье проблемы обусловлена отсутствием устоявшейся апробированной практики вложения средств в привлекательные объекты. В статье проводится сравнительно-правовой анализ действующего инвестиционного законодательства, регулирующего отношения между его участниками и предоставляющего определенные преимущества для предпринимательства.

Выводы представленного исследования нацеливают публичные образования и частных инвесторов на стратегическое планирование (прогнозирование) социально-экономического развития муниципальных районов и субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: инвестиции в привлекательные объекты; реальный сектор экономики; государственно-частное партнерство; казенное имущество; государственное и муниципальное имущество; особые экономические зоны; территории опережающего развития; стратегическое планирование.

Под *инвестициями* в деловом сообществе принято называть вложения денежных средств, результатов интеллектуаль-

ной деятельности, объектов гражданских прав, инновационных технологий и иных материальных (нематериальных) ресурсов

в объект с целью получения экономической выгоды и социально полезного эффекта. Возникает логический вопрос: можно ли такую общую формулировку использовать при составлении бизнес-плана, или, более того, инвестиционного проекта? Данного определения в виде общего понимания для предпринимателя, частного инвестора, специалиста, занимающегося проектированием инвестиционных соглашений, конечно же, будет не достаточно.

Опыт реализации и практика выстраивания отношений в предпринимательстве показывает, что содержание понятия «инвестиции» применительно к каждому инвестиционному проекту различно, поскольку каждый раз определяется конкретным нормативным правовым актом, преследующим те или иные цели, которые воплощаются в разных юридических моделях регулирования [9]. Иначе говоря, предусмотренные действующим законодательством правовые конструкции достижения целей предприниматели могут «примерить» к конкретному инвестиционному проекту, исходя из общего состояния экономики, конъюнктуры инвестиционного рынка, правового режима объектов инвестирования, наличия сырья (полуфабрикатов), производственных сил, кадрового потенциала, инновационных технологий, рынка сбыта готового товара и других факторов. Проведенный объективный экономико-правовой анализ названных составляющих может позволить инвестору создать структуру концепции инвестиционного проекта и провести их детализацию.

В дискуссии со сторонниками того или иного взгляда при определении подхода к проектированию необходимо учитывать сложность в толкованиях главных признаков инвестиционных отношений, которые в доктрине принято относить к предпринимательским [9]. Не вдаваясь в научную полемику с точки зрения практического применения норм права, остановимся на некоторых специальных законах, адресованных публичным образованиям и предпринимателям, для которых объектом вложения является реальный

сектор экономики. Анализируемые законы регулируют различные правовые механизмы и способы достижения инвестиционных целей, соответственно, они, на наш взгляд, являются наиболее актуальными на сегодняшний момент.

Согласно п. 1 ст. 7 Федерального закона о ГЧП (МЧР) [1] (далее – Закон о ГЧП (МЧП)) к объектам соглашения о ГЧП (МЧП) отнесены инфраструктурные объекты реального сектора экономики, под которым понимается согласно ч.1 ст. 12 следующие объекты – недвижимое и (или) недвижимое и движимое имущество, технологически связанное между собой, нуждающееся в крупных долгосрочных инвестициях. Как положительное в Законе о ГЧП (МЧП) закладывается идея не только гарантированного возврата вложенных средств, но и получение разумной прибыли [11]. Императивная норма, указанная в п. 2 настоящей статьи, исключает из перечня объектов имущество, установленное законодательством, относящееся исключительно к государственной или муниципальной собственности, либо имеется прямой запрет на отчуждение (нахождение) в частную (-ой) собственность (-и). Таким образом, все остальные объекты могут передаваться, по общему правилу, в частную собственность с обременением на определенный в соглашении о ГЧП (МЧП) срок. До подписания соглашения объект должен находиться в собственности публичного образования и свободным от прав третьих лиц, т.е. абсолютно свободным – не должен находиться в аренде или в вещном праве и т.п.

Здесь необходимо отметить, что *не может быть* вовлечено распределенное имущество: имущественный комплекс учреждений и унитарных предприятий; а напротив, *вовлекается исключительно казенное* (нераспределенное – с точки зрения понимания «казенное») *имущество* (абз. 2 п. 4 ст. 214 и абз. 2 п. 3 ст. 215 ГК РФ). Полагаем, с перечнем объектов, находящихся на муниципальном уровне предприниматели (инвесторы) должны иметь возможность знакомиться в открытом доступе, за исключением информации, относящейся к государственной,

служебной, коммерческой и иной охраняемой законом тайне (принцип прозрачности в системе стратегического планирования [2]). На наш взгляд, привлекательности перечисленных объектов будет способствовать и степень финансового участия публичного образования, которая отражается в публичных сведениях каждого конкретного инвестиционного проекта.

Законом о ГЧП (МЧП) допускается участие в проекте в качестве частного партнера исключительно российского юридического лица. Такую позицию законодателя автор настоящей статьи ранее раскрыл в одной из своих работ [12]. Представляется созвучной в этом вопросе и правовая позиция О.А. Еникеева [10].

Целью Закона о концессионных соглашениях [3] определяется привлечение инвестиций в экономику страны, а также *эффективное использование государственного и муниципального имущества*, направленное на повышение качества товаров, работ и услуг, предоставляемых широкому кругу потребителей. Соответственно, согласно нормам императивных требований закона в редакциях от 02.07.2010 г. № 152-ФЗ, от 25.04.2012 г. № 38-ФЗ и от 03.07.2016 г. № 275-ФЗ, *имущественный комплекс – объект концессионного соглашения – может принадлежать государственному (муниципальному) унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения и может принадлежать государственному бюджетному учреждению на праве оперативного управления. Передача имущества будет производиться только после проведения полной инвентаризации всего имущественного комплекса, установления за каждым объектом всех обязательств и обременений, согласно нормам действующих положений о бухгалтерском учете организации (ПБУ) и подписанного акта приема – передачи между концедентом и концессионером. Из изложенного вытекает, что передаваемое имущество рассматривается в соответствии с цивилистической интерпретацией, изложенной в п. 1 ст. 2 ГК РФ, т.е. в качестве источника получения прибыли. При таких обстоятельствах нам близка позиция профессора О.Ю. Сквор-*

цова, который пишет, что «под имуществом ... следует понимать в широком смысле совокупность вещей, имущественных прав и обязанностей имущественного характера, пользование которой либо ее элементами направлено на систематическое получение прибыли...» [8]. Таким образом, передаются по праву следования в доверительное управление по нормам гражданского законодательства концессионеру не только имущественные права, но и возникшие до передачи по нему обязательства (например, – залог имущества), в том числе и обязанности по обязательным платежам по налогу на это имущество. Это же касается и налога на прибыль, местных и региональных налогов, оформленных в соответствии с правилами ст.ст. 66 и 67 НК РФ, как инвестиционный налоговый кредит. На наш взгляд, названные имущественные права и обязанности должны включаться в стоимость инвестиционного проекта. Такая правовая позиция будет способствовать скорейшему запуску проекта с вовлечением неэффективно используемого имущественного комплекса публичным образованием.

В п. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях определен исчерпывающий перечень объектов концессионных соглашений по замыслу законодателя, с точки зрения стабилизации социального равенства, справедливости и национальной безопасности, что очевидно, относящиеся к перечню стратегических интересов государства. Соответственно, такие объекты не могут передаваться в собственность частного инвестора (концессионера). Например, на территории Гатчинского муниципального района в качестве таких объектов можно рассматривать некоторые фельдшерско-акушерские медицинские пункты, гидротехнические сооружения, аэродром (аэропорт) в городском поселении Сиверский (такой специфический имущественный комплекс можно рассматривать и как объект в особой экономической зоне), объекты культуры, спорта, использования для организации отдыха и туризма, а также иные объекты социально-культурного назначения. Очевидно,

что в процессе проектирования с вовлечением таких специфических объектов с целью проведения строительных работ и реконструкции возникнут вопросы технологического присоединения к имеющимся инфраструктурным объектам в сжатые сроки.

Пристального внимания потребуют объекты, на которых осуществляется обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов (ТКО) с учетом класса опасности. Дело в том, что Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 28.12.2016 г. № 486-ФЗ) «Об отходах производства и потребления» [4] (далее – Закон об отходах) до запуска инвестиционных проектов, направленных на утилизацию ТКО в концессионных формах, требуется провести ряд организационных мероприятий по заключению соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами. Так, в п. 6 ст. 24.6, Закона об отходах указывается пресекательный срок, заключить такое соглашение – *не позднее 01.05.2018 г.* и внести предложения по установлению единого тарифа за оказываемые услуги региональным оператором – в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или в случае передачи таких полномочий – в орган местного самоуправления *не позднее 01.07.2018 г.* Таким образом, при проектировании концессионного соглашения по утилизации твердых коммунальных отходов необходимо провести эти организационно-управленческие мероприятия.

Целью Закона об особых экономических зонах [5] является развитие (зачастую, реконструкция и (или) замена физически и морально устаревшего фонда) обрабатывающих, высокотехнологических отраслей экономики, развитие туризма, портовой инфраструктуры, разработки технологий и коммерциализации их результатов, а также производства новых видов товаров и т.д. Субъекты предпринимательской деятельности могут инвестировать свои средства в объекты, находящиеся в пределах территорий Россий-

ской Федерации в особых экономических зонах в следующих четырех типах: промышленно-производственные особые экономические зоны; технико-внедренческие особые экономические зоны; туристско-рекреационные особые экономические зоны; портовые особые экономические зоны, такие зоны могут быть созданы как в отдельности, так и совокупности нескольких типов на основании решения Правительства Российской Федерации (кластер). Организационно-управленческие функции в таких зонах будут осуществляться через специально созданную компанию в организационно-правовой форме хозяйственного общества. Таким образом, доступ к объектам инвестирования будут иметь предприниматели опосредованно – через управляющую компанию при выполнении обязательных условий, предусмотренных Законом об особых экономических зонах.

Здесь следует отметить, что законодатель в п. 2.1 ч. 2 ст. 4 Закона об особых экономических зонах специально выделил, очевидно, желая способствовать оживлению рынка туристической индустрии, возможность создания туристско-рекреационной особой экономической зоны и портовой особой экономической зоны на одном или нескольких участках территории. Особая экономическая зона (ОЭЗ) может располагаться на территории одного муниципального образования или нескольких муниципальных образований в пределах территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации. Нормы закона исключают возможность создания ОЭЗ на территории муниципального образования, на которой действует зона территориального развития.

Особенности имеют земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленных в пользование гражданам и юридическим лицам, они должны быть отнесены к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, телевидения, земель обороны, безопасности либо земель иного специального назначения или земель населенных пунктов. В частности, например, ту-

ристско-рекреационные ОЭЗ, кроме того, могут создаваться на землях, относящихся к категории земель особо охраняемых территорий и объектов или земель сельскохозяйственного назначения. Закон об особых экономических зонах резидентам ОЭЗ предоставляет налоговые преференции в соответствии с налоговым законодательством, что, несомненно, делает для предпринимателей, находящихся в этих зонах, привлекательными.

Классическим примером подлинного государственно-частного партнерства можно рассматривать совместную инвестиционную деятельность публичного и частного партнеров и их условия, при котором инфраструктурные объекты (инженерные, транспортные, социальные, инновационные) финансируются за счет средств федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации, местных бюджетов в соответствии с действующим бюджетным законодательством. Резидентам – частным инвесторам остается вкладывать свои средства в иные объекты предпринимательской деятельности, недвижимое имущество которых может предоставляться в аренду с последующим предоставлением перехода права собственности реконструированных объектов резидентам названных зон.

Нельзя обойти вниманием отнесение к полномочиям органов управления ОЭЗ действия, способствующие облегченному администрированию документооборота в процессе реализации инвестиционного проекта. Так, в частности, проблемные вопросы, относящиеся при иных формах инвестирования к полномочиям предпринимательского сообщества – технологического присоединения к объектам строительства или реконструкции. Передача таких полномочий к компетенции управляющей компании, несомненно, будет восприниматься как положительный фактор и совершенствование организационно-управленческих отношений между публичными образованиями и резидентами экономических зон. Закон об особых экономических зонах допускает установление сервитутов в целях достижения намеченной цели в ОЭЗ, такое документи-

рование с последующим оформлением в регистрирующих органах также должно быть отнесено к компетенции управляющей компании.

Предметом регулирования Закона о территориях опережающего развития [6] (Закон о ТОР) определен правовой режим определенных уполномоченным органом исполнительной власти Российской Федерации территорий, а также реализуемые меры государственной поддержки с установлением порядка осуществления деятельности в таких территориях.

Закон о ТОР оперирует схожими понятиями, используемыми в Законе о ОЭЗ. Вместе с тем, отличается своей спецификой охвата не столько отдельного объекта, нуждающегося в инвестициях, а целого региона не только с отрицательными статистическими показателями во всех отраслях экономики, но и наличием проблем занятости населения данной территории и другими факторами, вытекающими из этого. В понятийном аппарате закона указано, что инфраструктурной территорией опережающего развития является *совокупность земельных участков с находящимися на них зданиями, сооружениями, включая объекты* транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур, находящихся на территории, а также за пределами, но обеспечивающими ее функционирование. На данной территории устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности в соответствии с настоящим законом и преследуется цель создания благоприятной инвестиционной среды, отвечающие самым высоким критериям привлекательности для частных инвестиций.

Государственная политика, выраженная в нормах Закона о ТОР, направлена на поступательное социально-экономическое развитие депрессивной территории муниципального образования, где в советский период плановой экономики образовался монопрофильный населенный пункт (моногород). ТОР создается на территории одного или нескольких муниципальных образований. Финансирование строитель-

ства, реконструкции объектов инфраструктуры и порядок эксплуатации, созданных в процессе реализации инвестиционного проекта, осуществляется за счет бюджетных и внебюджетных источников всех уровней бюджетной системы страны. Публичное образование и резиденты должны предусмотреть перечень объектов, возводимых (реконструируемых) участниками такого соглашения и их порядок владения, пользования и распоряжения, предоставление налоговых льгот по налогу на земельные участки и имущество организаций, а также взаимную ответственность.

Для совершенствования управления и утверждения перспективных планов, принятия оперативных решений создается наблюдательный совет. Застройщиком, лицом, обеспечивающим функционирование объектов инфраструктуры на ТОР, других функций для осуществления нормальной хозяйственной деятельности выступает управляющая компания. Управляющей компании передаются на праве собственности или аренды земельные участки, здания, сооружения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Порядок распоряжения такими объектами устанавливается решением Правительства Российской Федерации.

Предложенная законодателем схема организации и управление инвестиционным процессом, порядок взаимодействия между участниками напоминает успешно реализованный крупный инвестиционный проект, где функции управляющей компании осуществляла Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта [7], но гораздо усеченными полномочиями, что очевидно и такая позиция законодателя представляется вполне оправданной. Что касается правового режима и особенностей владения, пользования и распоряжения объектами ТОР, в соответствии со специальными и общими нормами гражданского законодательства, то они подчинены не только решениям компетентного органа, имеющего соответствующие пра-

вомочия, но преследующей цели закона [8].

Закон о ТОР в настоящее время действует на территории Дальневосточного федерального округа и на территориях моногородов со сложным социально-экономическим положением. На территориях ЗАТО инвестиционные проекты могут запускаться с 01.01.2016 г., а с 01.04.2018 г. на всей территории Российской Федерации. Очевидно, что после апробации в Дальневосточном регионе необходимо будет всесторонне изучить накопленный опыт и планировать в соответствии с Законом о стратегическом планировании в Российской Федерации принять исчерпывающие меры к их запуску. Эффективной реализации инвестиционных проектов будет способствовать слаженная работа публично-правовых образований по координации и стратегическому управлению, исходя из потенциала предпринимательского сообщества с установлением порядка взаимодействия между всеми участниками отношений, включая общественные и научные институты. Таковы некоторые важные аспекты правового регулирования инвестиционной деятельности в современных условиях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.
2. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
3. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.
4. Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 28.12.2016 г. № 486-

ФЗ) «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

5. Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г. № 361-ФЗ) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

6. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г. № 252-ФЗ) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

7. Федеральный закон от 30.10.2007 г. № 238 «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 45. Ст. 5417.

8. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.03.2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах». Доступ из справ.

правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Коммерческое (предпринимательское) право: в 2 т. / под ред. В.Ф. Попондопуло. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016.

10. Еникеев О.А. О предыстории легализации принципа судебного иммунитета иностранных государств в гражданском процессе // Актуальные проблемы современных общественных наук. Социальный вектор развития государственного управления и экономики: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых / отв. ред. А.Р. Даурова. 2016. С. 233–239.

11. Лебедев К.К., Русаков В.И. Правовое регулирование государственно-частного партнерства при осуществлении инвестиционных проектов: монография. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2014. 370 с.

12. Русаков В.И. Правовые аспекты государственно-частного партнерства // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 3(131). С. 82–87.