

1. Федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации"

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИИ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ И РАЗВИТИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Проект федерального закона "О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации" (далее - законопроект) подготовлен во исполнение пункта 1 поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 4 апреля 2019 г. № Пр-566.

В 2016 - 2018 годах доля капиталовложений в ВВП Российской Федерации составила 21,1%, прирост инвестиций составил 3,0%, что в 1,5 - 2 раза ниже показателя стран, находящихся в активной стадии развития (например, Китай - 44,8% и 5,9%, Индонезия - 33,9% и 6,4%, Индия - 31% и 7,8% соответственно, по данным Всемирного Банка).

Этот разрыв может быть сокращен только за счет реализации отложенного инвестиционного спроса крупных компаний, так как именно они формируют до 75% новых инвестиционных проектов.

Законопроект, а также подготовленные в рамках его разработки поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации и иные нормативные правовые акты направлены на решение трех ключевых задач.

Во-первых, законопроектом формируются основы законодательства Российской Федерации об инвестиционной деятельности и ее развитии. Под инвестиционной деятельностью в соответствии с законопроектом понимается вложение инвестором инвестиций в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в рамках реализации инвестиционного проекта.

В целях систематизации законодательства в сфере инвестиционной деятельности законопроектом предлагается признать утратившим силу Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" (Закон № 1488-1) и Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" (Закон № 160-ФЗ). Так, Закон № 1488-1 и Закон № 160-ФЗ содержат значительное количество норм-деклараций, которые не нашли отражения в действующих нормах, непосредственно обеспечивающих их реализацию. Более того, некоторые правоотношения, на которые распространяются утрачивающие силу законы, уже урегулированы гражданским или бюджетным законодательством, в том числе в ходе проведенной кодификации, а также иным законодательством и не требуют дублирования. Например, это касается норм о праве инвестора застраховать свои инвестиции (пункт 3 статьи 15 Закона № 1488-1), об обязанности инвестора возместить убытки другим субъектам инвестиционной деятельности (пункт 1 статьи 17 Закона № 1488-1) и других.

При этом на следующем этапе систематизации инвестиционного законодательства предлагается признать утратившим силу Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" (Закон № 39-ФЗ). По итогам проведенной работы выявлена невозможность инкорпорирования норм Закона № 39-ФЗ в законопроект в связи с их архаичностью и несоответствием современным подходам к инвестиционной деятельности.

Так, например, под инвестиционным проектом в Законе № 39-ФЗ понимается обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план).

Исходя из определения инвестиционного проекта как "набора документов", выстраивается все регулирование инвестиционной деятельности в рамках Закона № 39-ФЗ, в то время как в настоящее время (например, в Федеральном законе от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ "О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя") в содержание данного понятия закладывается принципиально иной смысл: инвестиционный проект

рассматривается как комплекс взаимоувязанных по срокам, участникам и ресурсам мероприятий, осуществляемых, как правило, с целью извлечения прибыли.

Кроме того, систематизация существующих и разработка новых норм, направленных на регулирование государственных (муниципальных) инвестиций, потребует дополнительного масштабного анализа отечественного и международного опыта организации инвестиционной деятельности публично-правовых образований, подготовки проектов изменений в широкий перечень подзаконных нормативных правовых актов, оценки их влияния на ход реализации национальных проектов, а также синхронизации возможных изменений с бюджетным законодательством Российской Федерации и механизмами управления государственным (муниципальным) имуществом.

Вместе с тем законопроектом устанавливаются особенности участия публично-правовых образований в инвестиционной деятельности, которые предусматривают возможность привлечения к реализации инвестиционного проекта частного инвестора, а также установление определенных параметров участия публично-правового образования в такой деятельности в соответствии с практикой реализации коммерческих инвестиционных проектов в целях обеспечения интересов Российской Федерации как собственника.

Во-вторых, законопроект создает правовую основу для системной и комплексной работы по поддержке вложения инвестиций частными инвесторами.

В настоящее время на достижение национальных целей развития Российской Федерации планируется направить более 13 трлн. рублей средств федерального бюджета до 2024 года.

Вместе с тем модели экономического роста, альтернативной инвестиционной, основанной на вовлечении бизнеса, по мнению значительного количества экспертов, не существует. Достижение поставленных задач не может быть обеспечено исключительно за счет государственных ресурсов.

В связи с этим крайне важно, чтобы вызовы, обозначенные национальными проектами (программами), приняли и представители крупного бизнеса. Планируется, что объем участия бизнеса в достижении национальных целей развития должен превышать объем государственного финансирования не менее чем в 2 - 3 раза и составить от 26 трлн. до 39 трлн. рублей.

Подобный объем не может быть обеспечен за счет директив Правительства Российской Федерации. Требуется создание таких условий для размещения частных инвестиций в российской юрисдикции, которые заинтересуют бизнес и обеспечат его вовлечение в реализацию новых инвестиционных проектов в Российской Федерации. Исходя из данной задачи, сформулирована цель государственного регулирования инвестиционной деятельности - создание благоприятных условий для вложения инвестиций частными инвесторами на территории Российской Федерации посредством распространения на инвесторов и организации, реализующие проекты, инвестиционных режимов, обеспечивающих предсказуемость правового регулирования и стабильность условий инвестиционной деятельности, ее стимулирование.

Наличие собственных инвестиций обеспечивает запуск естественного механизма управления эффективностью, поскольку инвестор заинтересован и лично замотивирован в успешной реализации проекта. В связи с этим объем собственных инвестиций в проекте определяет набор условий, предлагаемых организации, реализующей проект (инвестиционный режим).

Законопроект предусматривает наличие общего и проектного инвестиционных режимов.

Общий инвестиционный режим предусматривает отсрочку вступления в силу (3 года) нормативных правовых актов, ухудшающих условия инвестиционной деятельности.

В рамках общего инвестиционного режима не устанавливаются требования по объему собственных инвестиций ввиду невозможности администрирования всех организаций, реализующих проекты, на территории Российской Федерации. Вместе с тем такие требования могут быть установлены правилами предоставления государственной (муниципальной) поддержки в случае, если организация, реализующая проект, будет претендовать на получение указанной поддержки.

Проектный инвестиционный режим предусматривает особенности применения отдельных актов публично-правового образования (актов (решений) регулируемой организации) при реализации новых крупных инвестиционных проектов.

Для лиц, заключивших соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК), законопроектом гарантируется неизменность:

налоговых условий (по налогу на прибыль, имущество, транспортному и земельному налогам, срокам уплаты и порядку возмещения НДС, новым налогам и сборам (за исключением государственных пошлин), на срок от 6 до 20 лет;

условий технического регулирования, лицензирования, землепользования и застройки территорий, административных процедур в строительстве - на срок до 3 лет;

принятых решений об условиях предоставления мер государственной поддержки - на срок, предусмотренный связанными договорами (соглашениями о предоставлении субсидий и иными аналогичными соглашениями).

Подобные условия ведения инвестиционной деятельности предлагаются в обмен на реализацию нового инвестиционного проекта и вложение:

собственных инвестиций в объеме не менее 250 млн. рублей (при общем бюджете проекта не менее 1 млрд. рублей) - для проектов в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта;

собственных инвестиций в объеме не менее 1,5 млрд. рублей (при общем бюджете проекта не менее 7 млрд. рублей) - для проектов в сфере промышленности, сельского хозяйства и цифровой экономики;

собственных инвестиций в объеме не менее 5 млрд. рублей (при общем бюджете проекта не менее 25 млрд. рублей) - для проектов в иных сферах экономики.

В случае осуществления собственных инвестиций в объеме не менее 10 млрд. рублей (при общем бюджете проекта не менее 50 млрд. рублей), дополнительно могут быть гарантированы на выбор организации, реализующей проект, следующие условия:

формула расчета тарифа, вывозные таможенные пошлины - на срок от 6 до 20 лет;

инвестиционные программы регулируемых организаций, квоты на различные ресурсы, ставки платы по обязательным платежам, за лесные ресурсы - на срок до 3 лет.

Для всех инвестиционных режимов законопроектом устанавливаются общие принципы при принятии решений о предоставлении мер государственной (муниципальной) поддержки. Порядок предоставления мер поддержки определяется отраслевым законодательством, но принципы предоставления государственной (муниципальной) поддержки, а также их перечень, закрепляются законопроектом как актом комплексного регулирования инвестиционной деятельности. Реагируя на запросы бизнеса, законопроект подчеркивает, что государственная (муниципальная) поддержка предоставляется организациям, реализующим проекты, на равных началах.

Дополнительно для принятия решения о предоставлении государственной поддержки в объеме более 1 млрд. рублей (осуществления капитальных вложений в объеме более 1,5 млрд. рублей) при планировании бюджетных ассигнований и внесении изменений в сводную бюджетную роспись законопроект предусматривает процедуру финансово-инвестиционного аудита, проводимого Минфином России и финансовыми органами субъектов Российской Федерации (с возможным выполнением государственной корпорацией развития "ВЭБ.РФ", АО "УК РФПИ" и в установленных случаях иными лицами функций агента).

Действующим бюджетным законодательством установлен порядок предоставления бюджетных средств, при этом порядок предварительной проверки обоснованности использования средств бюджетов в настоящее время в полной степени не урегулирован. Финансово-инвестиционный аудит является первым шагом по устранению данного пробела в бюджетном законодательстве и представляет собой консультативно-экспертную процедуру оценки обоснованности предлагаемых инвестором вариантов и объемов финансового обеспечения инвестиционного проекта, возможности реализации инвестиционного проекта без мер государственной поддержки или с меньшим объемом такой поддержки.

В-третьих, в качестве платформенного механизма закрепления юридически значимых договоренностей между публично-правовыми образованиями и организациями, реализующими проекты, о долгосрочных условиях реализации инвестиционных проектов законопроект вводит институт СЗПК.

Законопроектом устанавливается предельный срок заключения СЗПК - 1 января 2030 г.

Предлагаемая модель СЗПК предусматривает возможность взаимодействия бизнеса и государства (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) как равных субъектов гражданско-правовых отношений (как по инициативе инвестора, так и по инициативе государства) и позволяет сформировать прогнозируемые условия реализации инвестиционных проектов.

СЗПК заключается с организацией, реализующей проект, в заявительном порядке. СЗПК предлагает стабилизацию отдельных условий ведения инвестиционной деятельности в обмен на реализацию нового инвестиционного проекта и вложение собственных инвестиций.

Сторонами СЗПК могут быть: Российская Федерация, субъект Российской Федерации, регулируемая организация и организация, реализующая проект.

Подписание СЗПК будет осуществляться должностным лицом, уполномоченным либо Правительством Российской Федерации, либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в целях обеспечения наибольшей легитимности заключаемого соглашения.

Организацией, реализующей проект, может стать как вновь создаваемое в соответствии с законодательством Российской Федерации инвестором или группой инвесторов юридическое лицо, так и организация, ведущая хозяйственную деятельность на территории Российской Федерации в настоящее время.

Сроки соглашений (в пределах 6, 15 и 20 лет) определяются сроками выхода проектов на коммерческую эффективность, которые зависят от масштаба проекта и объема осуществленных собственных инвестиций.

СЗПК предусматривает взаимную ответственность публично-правовых образований и организаций, реализующих проекты, в том числе ответственность таких организаций в случаях и порядке, предусмотренных правилами предоставления государственной поддержки. Ответственность публично-правового образования в рамках СЗПК ограничена возмещением реального ущерба, причиненного организации, реализующей проект.

Для стимулирования реализации инвестиционного проекта в рамках СЗПК предполагается, что все требования о возмещении ущерба при условии нарушения публично-правовыми образованиями условий СЗПК организация, реализующая проект, сможет предъявить не ранее осуществления собственных инвестиций в объеме, установленном в СЗПК, регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации имущественных прав, возникающих в рамках реализации инвестиционного проекта, в том числе прав на объекты интеллектуальной собственности, ввода в эксплуатацию имущественного комплекса.

Предложенный формат СЗПК обеспечит судебную защиту интересов как инвестора, так и государства при реализации новых инвестиционных проектов.

В целях обеспечения условий для урегулирования разногласий и споров между сторонами соглашения как равными участниками правоотношений законопроект предусматривает возможность рассмотрения таких споров не только в государственных судах, но и в рамках арбитража (третейского разбирательства). Однако обязательным условием для перехода к судебной процедуре является проведение сторонами переговоров (соблюдение претензионного порядка) на протяжении не менее шести месяцев.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.