

Закон о защите и поощрении капиталовложений

23.03.2023

СТАТЬИ

1 апреля 2020 г. был принят Федеральный закон № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», претендовавший на роль инвестиционного кодекса и путеводной звезды для среднего и крупного бизнеса на туманном небосводе экономических перспектив. В связи с этим участники рынка разделились на тех, кто не верил, что закон способен что-то улучшить, и тех, кто опасался ухудшения ситуации. Принятие этого закона можно назвать «попыткой года»: к настоящему времени уже получено более 1,7 тыс. проектных инициатив, к концу текущего года правительство рассчитывает подписать более 20 соглашений на 900 млрд рублей. Итак, в новый год мы входим с новым интересным законом, на который возлагаются большие надежды.

Светит незнакомая звезда

Построить эффективную систему регулирования инвестиционной деятельности в России непросто. Основные проблемы всем известны: слабая институциональная и правовая защита прав собственника, постоянные проверки и претензии со стороны контрольных и надзорных органов, частое изменение правил и условий ведения бизнеса, не позволяющее системно оценивать и управлять рисками долгосрочных инвестиций.

Понятно, что чехарда с законодательством продиктована базовым желанием изменить его к лучшему. Однако ни создание отдельных территорий с особым статусом

предпринимательства, ни точечные изменения по устранению конкретных административных барьеров, ни создание новых институций, а также договорных инструментов типа КЖЦ, СПИК и прочих не обеспечило системного вложения большого объема частных инвестиций в экономику для достижения ее ощутимого роста. И вот, по инициативе Министерства финансов законодатель сделал ход конем и принял давно обсуждаемый закон. Из трех основных проблем российского инвестора для блицкрига была выбрана регулятивная, а именно — частое изменение законодательства. Ключевое нововведение и главный принцип — стабилизационная оговорка. Инвесторы получают возможность реализовывать свои проекты в обмен на гарантированное государством неприменение в отношении них актов, способных ухудшить их положение. Такие гарантии будут фиксироваться в специальном соглашении о защите и поощрении капиталовложений (далее — СЗПК), заключаемом между инвестором и государством. Кроме того, в ряде случаев инвесторам могут даже возместить отдельные из понесенных ими расходов в рамках реализации проекта.

Логика от обратного объяснима: когда внешние условия для инвестиционной и предпринимательской деятельности ухудшаются (а улучшать их не получается), право получить индульгенцию от регулятивной опеки государства в условиях рыночной экономики должно стоить денег. По большому счету, механизм СЗПК заключается в предоставлении бизнесом инвестиций в обмен на получение стабилизационной оговорки, предполагающей неприменение к ним вновь принимаемых государством нормативных актов, которые могут навредить. Причем, чем выше плата (чем крупнее объем частных инвестиций), тем больше финансово значимых гарантий со стороны государства. Акции на стабильность растут в цене, и мы вынуждены платить больше за замедление ее ускользания от нас.

Наш компас земной

Закон, действительно, создает привлекательные условия для инвесторов, реализующих проекты на территории Российской Федерации. Но, как говорится, в будущее возьмут не всех. СЗПК можно заключать только по проектам с определенным объемом капиталовложений (от 200 млн рублей для региональных проектов, стороной по которым от государства выступает субъект РФ), а объем встречных стабилизационных и иных обязательств государства напрямую зависит от объема капиталовложений. Для федеральных проектов минимальный порог устанавливается в зависимости от сферы реализации: в социальной сфере — от 250 млн рублей, в сфере цифровых технологий, экологии и сельского хозяйства — от 500 млн рублей, в обрабатывающей промышленности — от 1,5 млрд рублей, в иных сферах — от 5 млрд рублей. Условно (с большой натяжкой) инвестиционный all- inclusive от государства предоставляется для проектов с объемом инвестиций от 300 млрд рублей^[1].

Компас инвестиционных надежд недоступен игорному бизнесу, производству табачных изделий и алкогольной продукции, жидкого топлива, а также добыче нефти и газа. Использовать новый механизм для проектов в этих сферах нельзя, так же как для проектов, реализуемых за пределами Российской Федерации.

В рамках СЗПК инвестору в зависимости от определенных условий могут предоставляться различные значимые гарантии в рамках стабилизационной оговорки: неувеличение ставок вывозных таможенных пошлин, неухудшение значимых условий налогообложения [2]. Предусматривается и возможность предоставления гарантий неухудшения условий в части регулирования в сфере земельных отношений, градостроительной деятельности и требований к эксплуатации создаваемого объекта; неувеличения размера платы в бюджеты за негативное воздействие на окружающую среду, платы за пользование водными объектами, утилизационного сбора и экологического сбора [3], ставок платы за изъятие лесных ресурсов, арендной платы за пользование лесными участками с изъятием ресурсов [4].

Кроме того, инвесторам могут предоставляться за счет бюджетных средств компенсация части затрат [5] на создание обеспечивающей проект инфраструктуры и компенсация всех или части затрат [6] на создание сопутствующей инфраструктуры, а также гарантия неухудшения условий государственной поддержки в части предоставляемых субсидий и бюджетных инвестиций [7], неизменения условий реализации связанных с проектом договоров с регулируемыми организациями и гарантия минимального дохода в рамках проектов [8].

Параллельно прорабатываются дополнительные механизмы поддержки. Так, Минэкономразвития России рассматривает возможность упрощения порядка возмещения затрат на инфраструктуру в рамках СЗПК путем использования механизма налогового вычета в части налогов субъектов РФ, а также прямых федеральных налогов.

Много подводных камней и противоречий нового закона выявляется при подготовке пилотных проектов. В частности, большинство выплат со стороны государства в рамках СЗПК, в том числе связанных с нарушением предоставленных в нем гарантий, может быть осуществлено в пользу инвестора лишь по завершении инвестиционной фазы проекта,

после вложения обещанных средств и создания объекта. Иными словами, даже если публичная сторона сама нарушила обязательства по СЗПК, возмещение убытков в виде реального ущерба возможно только после выполнения инвестором своих обязательств. Кроме того, объем большинства возможных выплат ограничен только объемом налогов и сборов, которые поступят в соответствующий бюджет от реализации проекта [9]. Проблемы возникают в отношении содержательных условий и процедурных аспектов, в связи с чем высока вероятность внесения последующих изменений как в Закон, так и в принимаемые в соответствии с ним нормативные акты.

Удача — награда за смелость

В рыночной экономике выгодное предложение порождает спрос. Причастные к этому органы рапортуют о том, что к настоящему времени уже получено более 1,7 тыс. проектных инициатив во различных отраслях экономики. К концу текущего года правительство рассчитывает подписать более 20 соглашений на 900 млрд рублей, а к 2024 г. — не менее 1 тыс. соглашений на 14,1 трлн рублей.

Крупные компании соревнуются в том, кто из них первым заключит СЗПК. Так, «Фосагро» готовит пакет документов для СЗПК по проекту строительства нового завода стоимостью 28 млрд рублей в городе Волхове Ленинградской области, что позволит увеличить переработку апатитового концентрата с 300 тыс. до 1,1 млн тонн в год, а также нарастить выпуск фосфорсодержащих удобрений для поставок на экспорт. «Еврохим» готовится заключить несколько СЗПК для запуска новых инвестиционных проектов. Известен интерес группы ЕСН, инвесторов в проекты развития городского электрического транспорта. Есть основания рассчитывать, что в следующем году на крупнейших инвестиционных форумах страны (если таковые состоятся) будет что торжественно подписать в присутствии первых и близких к ним лиц. При этом удачу нужно успеть схватить за хвост — по закону СЗПК можно заключать только до 2030 г., то есть, по логике законодателя, данная мера является временной.

Здесь на неизведанном пути ждут замысловатые сюжеты

Радужность инвестиционных надежд в России систематически компенсируется тем, что «здесь у нас туманы и дожди, здесь у нас холодные рассветы»... В октябре правительство приняло два важных постановления: первым утверждены правила заключения СЗПК, вторым урегулирован порядок выплаты инвесторам различных компенсаций, позволяющих снизить затраты на инфраструктуру и уменьшить долговую нагрузку. Важность этих документов — в обеспечении технической возможности заключения СЗПК с переводением диалога в рабочую проектную плоскость.

И все бы хорошо, если бы ни громкий казус, связанный с почти одновременно принятыми в октябре поправками в Бюджетный кодекс РФ (далее — БК РФ), инициированными Министерством финансов. Пытаясь исключить необходимость принятия Правительством отдельного решения по заключению долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий в рамках СЗПК (что целесообразно), законодатель — осознанно или нет (вероятность обоих вариантов с учетом предыдущей практики близка к равнозначной) — распространил

действие нормы и на сферу государственно-частного партнерства. Так, в связи с принятыми поправками внесены изменения в пункт 9 ст. 78 БК РФ о заключении концессионных соглашений и соглашений о ГЧП / МЧП на период, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, с целью добавления еще одного случая — заключения СЗПК. При этом норма была дополнена универсальной оговоркой: «в объеме затрат, подлежащих возмещению в соответствии с Федеральным законом от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»». Буквальное толкование принятой нормы означает, что данное дополнение должно применяться не только к СЗПК, но и ко всем типам соглашений, предусмотренным данным пунктом, в том числе к концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП / МЧП. Спешно принятая [\[10\]](#) (в режиме «партизанского законотворчества», как верно подмечено участниками рынка) поправка вызвала настоящий взрыв. Она означает, что после 15 октября предоставление субсидий по концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП/МЧП должно осуществляться в объеме затрат, подлежащих возмещению по Закону о защите и поощрении капиталовложений, с учетом всех ограничений и проблем нового Закона. Фактически принятая поправка влечет за собой приостановления всех проектов ГЧП с долгосрочными финансовыми обязательствами публичной стороны и не позволяет в будущем реализовывать проекты таких в социально значимых сферах, где без существенной финансовой поддержки государства не обойтись. По оценкам Национального центра ГЧП, заявленным как скромные, сложившаяся ситуация ведет к недополучению инфраструктурной отрасли более 100–150 млрд рублей только в 2021–2022 гг., а это примерно 1/7 часть объема дополнительных инвестиций, необходимых для выполнения поставленной Президентом задачи по запуску нового инвестиционного цикла.

Пикантности данной интересной ситуации придает то, что еще в 2019 г. между государством и участниками рынка велись ожесточенные баталии по поводу законопроекта о защите и поощрении капиталовложений. Дело в том, что он серьезно затрагивал концессионные соглашения и соглашения ГЧП / МЧП, создавая угрозу для всего рынка ГЧП. Само

законодательство в течение долгих лет кровью и потом создавалось участниками рынка и, несмотря на множество проблем (в том числе нападок со стороны антимонопольных органов), позволяет ежегодно заключать большое количество соглашений в разных сферах, являясь фактически единственным надежным и эффективным механизмом инвестиционного сотрудничества государства и бизнеса, применяемым на всех уровнях государственного управления. В итоге мир был восстановлен после исключения из законопроекта сферы ГЧП. И вот, связь времен снова распалась после внесения поправок в Бюджетный кодекс.

Радости скупая телеграмма

Участники рынка ГЧП давно и не понаслышке знают, что «надо только выучится ждать, надо быть спокойным и упрямым». После так называемого башкирского дела и ряда подобных (в том числе недавно инициированных антимонопольными органами), а также проблемной законодательной активности не заставила себя ждать стремительная, жесткая и сплоченная позиция рынка. При участии экспертного сообщества был подготовлен и направлен в Минфин России запрос по поводу того, как все это следует понимать.

Министерство финансов, следует отдать ему должное, отреагировало молниеносно, и успокоило всех, сообщив, что «граната учебная» и попыток распространить действие Закона о ЗПК на сферу ГЧП ни у кого и в мыслях не было. Тем не менее, чтобы исключить «неоднозначность толкования норм бюджетного законодательства», министерство уже подготовило встречные поправки к двум статьям Бюджетного кодекса, конкретизировав применение устанавливаемых ограничений только к субсидированию инвесторов по СЗПК, и планирует их принятие до завершения осенней сессии Госдумы РФ без распространения на законодательство в сфере ГЧП. Все это радует не само по себе (радость-то «со слезами на глазах», и до исполнения желания еще нужно подождать наступления нового года), а в качестве примера оперативного взаимодействия с рынком. Как известно, надежда умирает

последней, что и было подтверждено в очередной раз. В следующий (не високосный) год все рассчитывают войти с новым обнадеживающим законом и без потерь.

Незнакомая звезда — памятник надежде

Надежда — неотъемлемая категория внутреннего восприятия инвестиционного потенциала и климата в России на протяжении многих лет. Степень надежды определяет уровень готовности участников экономического рынка к инвестициям, инновациям и рискам. Когда отходит на второй план или даже исчезает все инструментальное, формальное и внешнее, давно сформулированное классиками экономической науки, остается надежда. Формула русской надежды непостижима, точнее — логически необъяснима, как и многие отдельные законодательные инициативы в отсутствие эффективно работающих систем и институтов. Но тем важнее и значимее цена инициатив, рождающих надежду. Закон о защите и поощрении капиталовложений в этом смысле, конечно, стал для российского рынка производственных и инфраструктурных инвестиций очередной путеводной звездой, в которую, как и в саму Россию, хочется верить! А как не верить в магию новогоднего чуда, особенно когда для этого имеются определенные основания.

[1] В этом случае СЗПК будет предусматривать обязательство государства по недопущению ухудшения финансовых показателей инвестиционного проекта при соблюдении ряда условий. Это применимо только к проектам, в рамках которых создаются объекты транспортной инфраструктуры, передаваемые в государственную собственность.

[2] Гарантии могут предоставляться на 6 лет — при объеме капиталовложений до 5 млрд рублей, на 15 лет — при объеме 5–10 млрд рублей и на 20 лет — при объеме более 10 млрд рублей.

[3] Для федеральных СЗПК с объемом капиталовложений от 10 млрд рублей.

- [4] Для федеральных СЗПК с объемом капиталовложений от 10 млрд рублей.
- [5] До 50 % затрат.
- [6] До 100 % затрат.
- [7] При условии признания соответствующих договоров связанными с СЗПК.
- [8] В рамках отдельного порядка.
- [9] Не самая успешная попытка перенести на российскую почву используемый в международной практике механизм TIF (Tax Increment Financing).
- [10] 17 сентября законопроект был внесен Минфином в Государственную думу, а уже 15 октября был принят закон.

старший юрист практики инфраструктуры и ГЧП Squire Patton
Boggs, участник подгруппы по совершенствованию
Константин законодательства в сфере ГЧП для создания инфраструктуры
Макаревич «умных городов» при Минстрое России