

## Дарья Годунова

Управляющий партнер «Пионеры ГЧП»,  
член Комитета по ГЧП ТПП РФ, член  
Экспертно-методического совета  
НАКДИ, член Экспертного совета  
Национального центра ГЧП

## За гранью: каким будет российский Инвестиционный кодекс



В статье Управляющий партнер «Пионеры ГЧП», член Комитета по ГЧП ТПП РФ, член Экспертно-методического совета НАКДИ, член Экспертного совета Национального центра ГЧП Дарья Годунова поделилась впечатлениями от прочтения новой редакции законопроекта Инвесткодекса, подготовленного, но пока не опубликованного Минфином России.

В статье отмечается, что высокая инвестиционная активность — это необходимое условие развития любой экономики, даже в странах третьего мира. Проблема инвестиций в нашей стране актуальна и вызывает неподдельный интерес. В том числе потому, что в России как в сказке, с одной стороны, можно за ночь нажать огромное состояние, а с другой - также моментально все потерять из-за неудачной шутки или чьих-то амбициозных планов.

Государство планирует до 2024 года направить 13 трлн руб. на достижение национальных целей развития. Но этого явно не хватит для полноценного экономического роста страны и реализации всех грандиозных планов. Поэтому стране срочно нужно привлекать инвестиции частного бизнеса. Планируется, что объем вложений частных инвесторов должен в 2-3 раза превысить вклад самого государства.

Дарья Годунова считает, что, прежде чем соглашаться на такого рода инвестиции, бизнесменам стоит задуматься не только о выгоде, но и о том, как к ним относится само государство. А главное - что оно готово для вас сделать, чтобы поддержать благородные, а в некоторых случаях и прибыльные, порывы.

### **С чего все начиналось**

Сегодняшняя ситуация с инвестиционным климатом напоминает старую сказку о финансовой грамотности Буратино, который потерял свои вложения, но компенсировал это нужными знакомствами и доступом к более выгодным активам за золотой дверью.

Для этого, правда, пришлось обойти правила конкуренции - с помощью врожденного обаяния и непосредственности, золотой ключик от заветной двери Буратино передал напрямую местный Центробанк в лице Тортиллы, а бородатые и излишне жадные конкуренты были лишены сбережений.

Чтобы все же изменить ход сказки и заодно найти деньги на приоритетные госпроекты, было предложено изъять сверхприбыль у 14 крупных компаний, которую те получили за счет девальвации рубля (порядка 500 млрд руб.). Немного подумав, бизнес согласился инвестировать эти средства, если публичный партнер, в свою очередь, гарантирует стабильность условий их реализации.

Это привело к тому, что Минфин России стал разрабатывать практически первый российский Инвестиционный кодекс (законопроект «О защите и поощрении капиталовложений и развития инвестиционной деятельности в Российской Федерации»).

Первоначально законопроект была нацелен на то, чтобы отменить все предыдущие законы об инвестициях, которые были приняты в девяностые годы, когда Россия еще стремилась попасть в Совет Европы и подобные организации. Также исходя из пояснительной записки, основной целью законопроекта являлось формирование госрегулирования инвестиционной деятельности и создание благоприятных условий для вложения бизнесменов. На деле же нынешние уже другие цели государства повлияли и на настроение законопроекта в целом. И если с одной стороны вице-премьер Дмитрий Козак раскритиковал документ, увидев в нем избирательный подход, который грозит бюрократизацией и нарушением принципов конкуренции, то с другой мы понимаем, что законопроект отражает общий сегодняшний подход к управлению инфраструктурой. Где речь идет не о свободном праве конкуренции, а только о перегруппировке активов. Льготы, привилегии, особый налоговый режим, внеконкурсные процедуры через отдельное постановление под конкретного исполнителя - все это уже присутствует в отношениях государства и крупных отраслей (от добытчиков до айтишников).

### Режимные инвестиции

Изучив 119 страниц текста, создается впечатление, что в стремлении уйти от формально общего регулирования авторы

проекта в итоге пришли к конкретному, но в виде ограничений. Это не комплексная программа, работа по поддержке будущих вложений, а скорее распределение на инвесторов новых режимов, в буквальном смысле.

Инвесторы смогут использовать три спецрежима: общий, проектный и территориальный. Фактически, если инвестор не будет их применять, то вложения будут считаться не инвестициями, а подарком государству, так как будут вне правового поля.

Самый простой режим – общий. Все в нем как будто бы ничего - общие призывы к равенству и братству. Но в конце авторы проекта напоминают, что все эти блага в любой момент могут быть перекрыты в одностороннем порядке за неоднозначные нарушения, но с понятной для государства компенсацией.

Далее проектный режим, который действует на основании заявительного и декларационного порядка, где вам также дается возможность подать свои предложения об инвестировании или тоже может сделать государство. Но при этом ограничиваются сферы деятельности. Для оставшихся сфер ограничения на объем собственных инвестиций (от 200 млн до 10 млрд) и ограничения на срок будущего соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

При этом, забегая вперед, собственными инвестициями являются только взносы инвесторов в уставный капитал проектной компании, а также средства компании, реализующей проект, вложенные из нераспределенной прибыли. Например, акционерный займ не будет квалифицироваться как собственные инвестиции.

И последний режим – территориальный, где речь идет о развитии конкретной территории, но для участия в режиме у вас должен быть аналогичный опыт освоения, уже сформированный пул соглашений, обязывающих вложить собственных инвестиций не менее чем 3 млрд рублей, а

также не забудьте про ограничение сфер деятельности.

### **Общая мотивация**

Для всех перечисленных режимов законопроектом устанавливаются общие принципы принятия мер государственной поддержки.

Например, законопроект предусматривает возможность принудительного изъятия инвестиций (национализация и реквизиция имущества инвестора). Защита от национализации и реквизиции имущества компаний, реализующей проект, отсутствует. То есть, могут изъять в «общественных интересах».

Также термин национализация употребляется в сочетании с иностранным инвестором, которому помимо всего прочего запрещается быть стороной обсуждаемого соглашения о защите и поощрении капиталовложений и также органы государственной власти должны будут определить меры по контролю деятельности иностранных бизнесменов.

Еще предлагается установление Правительством России порядка определения предельных показателей доходности и соответствующих среднеотраслевых значений по будущему инвестиционному проекту, что без сомнения не повысит инвестиционной привлекательности проектов с тем же прямым сбором платы.

И, конечно, даже если вы дойдете до этапа реализации проекта, не забывайте, что в любой момент соглашение может быть расторгнуто. Например, если окажется, что исполнение условий соглашения может привести к «нарушению основ конституционного строя, конституционных прав граждан, невозможности обеспечения обороны страны и безопасности государства». Эта формулировка настолько размыта, что многие профессиональные юристы до сих пор понимают ее по-разному.

А как только инвестиционное соглашение будет расторгнуто, уже бывшему инвестору доначислят налоги и сборы в объеме сумм, которые ранее предоставили в качестве

льгот. Если еще и выяснится, что вы что-то нарушили, то придется возместить не понесенный ущерб, а расходы, которые понесло государство, когда предоставило вам те меры государственной поддержки. И не забудьте про недополученный доход или упущенную выгоду. Кстати, в отношении государства зеркальная норма про упущенную выгоду также не предусмотрена.

### **Право надо еще заслужить или грядущие проверки**

Судя по законопроекту, будущих инвесторов ждут бесконечные финансовые проверки и оценки. Особенно это заметно по разделу «Финансово-инвестиционный аудит». Его будет проводить уполномоченный орган, в лице Минфина России, чтобы оценить обоснованность проекта и соответствующих преференций. Критерии такой оценки пока отсутствуют, но, исходя из предыдущего подобного опыта, скорее всего они появятся в виде методики, которую можно будет использовать как в плюс проекта, так и наоборот. Зависеть это будет только от интересанта. Плюс Минфин России собирается привлекать для проверок не независимых консультантов, а именно тех, кого сам выберет и утвердит.

В работе же с инвесторами уполномоченный орган прямым упоминанием в законопроекте планирует задействовать таких финансовых партнеров, как ВЭБ.РФ и ФГАУ «Российский фонд технологического развития» для целей предоставления финансовой поддержки инвесторам в форме денежных средств на условиях проектного финансирования (т.е. простой кредит, но снова из выбранных, рекомендованных организаций).

### **Положительные перспективы**

Чтобы все же немного подсластить законопроект, авторы предоставят инвесторам права на неприменение нормативных актов, которые будут менять условия реализации инвестпроекта. Другими словами, для бизнесменов будет действовать «стабилизационная оговорка», которая не позволит ухудшить (или улучшить) их

условия. Правда, это правило будет доступно тоже не для всех.

Проще всего получить «стабилизационную оговорку» будет тем, кто займется социальными проектами. Для таких бизнесменов преференция возможна, если бюджет проекта 1 млрд рублей, а объем собственных инвестиций 250 млн рублей. Для остальных порог гораздо выше.

Но надо отметить, что стабилизационная оговорка — это не новация. Подобные особые обстоятельства (другое название) действуют в инвестиционных соглашениях, в том числе концессионных и ГЧП соглашениях, уже давно и достаточно успешно. И при принятии новой такой нормы в рассматриваемом законопроекте, могут возникнуть уже затруднения при включении в будущем, например, концессионные проекты положений об особых обстоятельствах. Которые могут быть квалифицированы уже как базовая стабилизационная оговорка, включение которой в проект концессионного соглашения может быть только при соблюдении процедуры согласования с уполномоченным органом (как мы выяснили ранее Минфином России) и соответствия организации, реализующей проект, требованиям данного закона, в том числе к объему собственных инвестиций. Если проще — это может похоронить в согласованиях без того непростые будущие концессионные и ГЧП проекты, которые регулируются своими отдельными федеральными законами, но как выяснилось, могут подпасть под рассматриваемый законопроект.

Еще один «позитивный» момент — инвесторам будет также предоставляться приоритетность в господдержке. Правда, получить ее можно будет по субъективному признаку. Например, такой приоритет будут предоставлять проектам, которые «создают новые долгосрочные и устойчивые источники доходов бюджетов и бюджетной системы РФ». Под такую размытую формулировку

легко можно подписать того инвестора, которого захочется.

И что немаловажно, если возвращаться к льготам, законопроект не предусматривает все необходимые изменения в федеральное законодательство, которое по его замыслу должны бы быть. Например, в НК РФ в части инвестиционного налогового кредита или изменения в 44-ФЗ и 223-ФЗ в части преференций при госзакупках.

### **Чем все это кончится**

Планируется, что совокупный объем вложений в рамках новых инвестиционных проектов, по мнению авторов, превысит объем финансирования из федерального бюджета нацпроектов, и составит от 26 до 39 трлн руб. в 2019 -2024 гг. Разделим такой оптимизм, но обратим внимание, что в рамках действующего законодательства все перечисленные, и не только преференции, давно действуют и возможны. Правда, находятся они не в одном документе (кодексе), а разбросаны по разным законам, но тоже федеральным. Только самих инвестпроектов все еще нет в том количестве, в котором уже ждут их озвученные средства, как и воли к применению тех или иных льгот регионами, уже по экономическим соображениям.

Поэтому, если все же вы намерены вкладываться в инфраструктуру, поторопитесь. Действующих инструментов достаточно. Как и возможностей на получение тех или иных льгот, субсидий. И помните, закон обратной силы не имеет, но в нашем случае все зависит от случая и качества проекта. А законодательные инициативы могут так и остаться таковыми, главное иметь выбор.

**Управляющий партнер «Пионеры ГЧП»,  
член Экспертно-методического совета  
НАКДИ Дарья Годунова**