

Самсонов А.И.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация: Предметом настоящей статьи являются нормативные правовые акты, регулирующие муниципальную инвестиционную деятельность, определяющие полномочия органов местного самоуправления в этой сфере, устанавливающие гарантии для инвесторов; нормы бюджетного и градостроительного законодательства, определяющие особенности осуществления инвестиционной деятельности на муниципальном уровне. Также в качестве предмета настоящей статьи выступают научные представления о муниципальном праве как комплексной отрасли права, включающей регламентацию экономических отношений в инвестиционной сфере; об инвестициях и инвестиционной деятельности как о правовых явлениях. При подготовке статьи применялись общенаучные методы исследовательской работы, включая метод анализа законодательства и формально-логический метод. В данной статье впервые проанализированы возможности органов местного самоуправления по привлечению инвесторов к решению вопросов местного значения, дано авторское определение понятия «муниципальная инвестиционная деятельность», охарактеризованы формы инвестиционной деятельности на муниципальном уровне, а сами инвестиционные отношения в системе местного самоуправления рассмотрены как производная от потребности и возможности освоения привлекаемого капитала (инвестиций).

Ключевые слова: Органы местного самоуправления, муниципальная инвестиционная деятельность, муниципальная собственность, муниципально-частное партнерство, правовая защита инвестиций, федеральный закон, инвестор, концессионные соглашения, правовые гарантии, инвестиции.

Abstract: The subject of this article is the normative legal acts that regulate municipal investment activity and determine the power of local self-governance authority, which establish the guarantees for the investors; as well as the norms of fiscal and urban development legislation, which determine the peculiarities of realization of investment activity on the municipal level. The author presents the research on municipal law as a comprehensive branch of the law, including the regulation of economic relations within the investment sphere, and also reviews investments and investment activity as the phenomena of law. This work is first to analyze the capabilities of the local self-governance authority in attracting investors towards the solutions of the matters of local significance. The author gives definition to the notion of "municipal investment activity", and characterizes the forms of investment activity on the municipal level, while the actual investment relations within the system of local self-governance are viewed as a derivative from the necessity and ability to appropriate the attracted capital (investments).

Keywords: Local self-governance authority, Municipal investment activity, Municipal property, Public-Private partnership, Legal protection of investments, Federal law, Investor, Concession agreement, Legal guarantees, Investments.

Важной особенностью местного самоуправления в Российской Федерации является острая нехватка финансовых средств, необходимых для решения вопросов местного значения. Такое положение сложилось, прежде всего, потому, что собственные источники пополнения местных бюджетов в виде налогов на землю и недвижимое имущество физических лиц не покрывают и десятой части потребностей местного самоуправления. Не развивается в должной мере и местная экономика. Созданные органами местного самоуправления муниципальные унитарные предприятия, как правило, бесприбыльны. Следствием этого стала устойчивая тенденция сокращения доходов местных бюджетов в процентах к ВВП страны. Так, если в 1997 году этот показатель составлял 10,9% ВВП, то в 2011 году он снизился до 5,1% ВВП, а в 2014 году равнялся 4,9% от ВВП страны.

[1, С.15] В связи с этим подавляющее большинство местных бюджетов являются дотационными (примерно 90-95 %). Бюджетные поступления из вышестоящих бюджетов не снижают остроту проблем, обусловленных недостаточным финансированием местного самоуправления в стране.

Такой ситуацией обусловлена актуальность поиска дополнительных источников финансирования деятельности органов местного самоуправления. Их конституционно-правовой статус предполагает, что при решении этой задачи они должны руководствоваться государственной политикой в финансовой сфере и действующим законодательством. От успеха ее решения во многом зависят темпы выхода из сложной экономической ситуации.

Истоки современного федерального инвестиционного законодательства находятся в законодательстве

советского периода, а именно в основах законодательства Союза ССР об инвестиционной деятельности в СССР, принятых Верховным Советом СССР 10 декабря 1990 года [2], а также в Законе РСФСР от 25 июня 1991 года №1588-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» [3].

Названный российский закон действует и в настоящее время в части не противоречащей федеральному законодательству. В тоже время для органов местного самоуправления особое значение имеет Федеральный закон от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [4] (далее – Федеральный закон от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ). В процессе реализации этого закона определилось основное направление муниципальной инвестиционной деятельности на современном этапе развития местного самоуправления. Таковым является муниципальная инвестиционная деятельность, осуществляемая в форме капитальных вложений.

Несмотря на то, что в научной и учебной литературе понимание «инвестиций» варьируется от точек зрения, схожих с Н.В. Постовым [5, С.158] до представлений, аналогичных позиции Т.А. Серебряковой, [6, С.25] в Федеральном законе от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ закреплена официальная трактовка данного понятия, также как и легальная дефиниция «инвестиционной деятельности». Исходя из данных законодательных определений, выделяются такие отличительные признаки инвестиционной деятельности как вложение и практическое использование инвестиций в создании имущества, а также её цели, а именно получения прибыли или социально полезного эффекта.

Особенностями осуществления местного самоуправления диктуется потребность корректировки характеристики инвестиционной деятельности, в которой участвуют муниципальные органы. Основной целью такой деятельности на муниципальном уровне является привлечение органами местного самоуправления финансовых средств частных инвесторов для строительства объектов недвижимости, необходимых для решения вопросов местного значения. В этом случае инвестиционная деятельность направлена на достижение социально полезного эффекта, а получение инвестором прибыли не гарантируется. Последним обстоятельством усложняется поиск инвесторов. Кроме того, инвестиционная деятельность на муниципальном уровне ограничена, как правило, территорией муниципального образования. Её участниками в обязательном порядке являются органы

местного самоуправления, которые, несмотря на наличие властных полномочий, административного ресурса, строят свои отношения с инвесторами на основе принципа равноправия.

Наличие таких особенностей позволяет выделить из общего потока инвестиционной деятельности муниципальную инвестиционную деятельность. По нашему мнению, муниципальная инвестиционная деятельность – это целенаправленная деятельность органов местного самоуправления по привлечению финансовых средств инвесторов для создания экономической основы решения вопросов местного значения. Эта деятельность включает в себя разработку инвестиционного проекта, проведение публичных слушаний и конкурсных процедур для определения инвестора, заключение договора с ним и последующий контроль исполнения договорных обязательств.

Муниципальная инвестиционная деятельность при этом осуществляется в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ, но с учетом положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ними, органы местного самоуправления самостоятельно определяют направления и объемы капитальных вложений, реализуют право владения, пользования и распоряжения объектами капитальных вложений и результатами осуществленных вложений. Им дано право объединять собственные и привлеченные средства в целях совместного осуществления капитальных вложений на основании договора и в соответствии с законодательством Российской Федерации. Органы местного самоуправления вправе также контролировать использование средств, направляемых на капитальные вложения.

В Федеральном законе от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ установлено также право органов местного самоуправления осуществлять взаимодействие в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений с органами государственной власти. Однако формы и условия такого взаимодействия не раскрыты. Но, учитывая конституционную самостоятельность органов местного самоуправления, имеются основания для утверждения о том, что такое взаимодействие может осуществляться на договорных началах, предполагающих равноправие сторон договора.

В рассматриваемом Федеральном законе на органы местного самоуправления возложена обязанность проверять инвестиционные проекты на предмет эффективности использования направляемых на

капитальные вложения бюджетных средств. Порядок таких проверок определяется соответствующими муниципальными правовыми актами. Подлежит проверке и сметная стоимость инвестиционных проектов, финансируемых из местных бюджетов на предмет достоверности использования направляемым на капитальные вложения бюджетных средств. Закон также предусматривает возможность установления субъектами инвестиционной деятельности льгот по уплате местных налогов, защиту интересов инвесторов, предоставления им льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности, расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения. Данные меры следует оценивать как обеспечивающие создание в муниципальных образованиях благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений.

Предусмотренная рассматриваемым федеральным законом возможность прямого участия органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности путем разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых муниципальными образованиями, проведения экспертиз таких проектов, выпуска муниципальных займов, а также вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в муниципальной собственности также имеет свои особенности. В частности, органы местного самоуправления в отличие от других инвесторов вправе на конкурсной основе предоставлять муниципальные гарантии по инвестиционным проектам за счет средств местных бюджетов. Во исполнение статьи 20 Федерального закона от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ они обязаны предоставлять субъектам инвестиционной деятельности муниципальные гарантии в виде обеспечения равных и стабильных прав при осуществлении инвестиционной деятельности, а также обеспечивать гласность в обсуждении инвестиционных проектов.

Полномочия в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, главным образом реализуются в сфере градостроительной деятельности. Данная деятельность осуществляется на основе требований, закрепленных в Градостроительном кодексе РФ 2004 года и принимаемых в соответствии с ними документах территориального планирования. Особое значение имеет то, что

названным Кодексом регулируется деятельность по строительству, капитальному ремонту, реконструкции объектов капитального строительства местного значения. В соответствии с частью 7 статьи 26 названного Кодекса, перечень таких объектов содержится в муниципальных программах, реализуемых за счет средств местных бюджетов. В 2014 году в Градостроительный кодекс РФ были внесены изменения, расширяющие сферу инвестиционной деятельности органов местного самоуправления за счет отнесения к статьям, регулирующим порядок планирования территории поселения и городского округа, статей, регулирующих порядок строительства жилья экономического класса и порядок освоения территории в целях строительства жилья экономического класса (ст. 46.5, 46.6, 46.7, 48.8). В Градостроительный кодекс РФ была включена также новая глава «Освоение территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов». В том же году Федеральным законом от 20.04.2014 года №80-ФЗ в Градостроительный кодекс РФ внесены дополнения, устанавливающие полномочия Правительства РФ по утверждению исчерпывающего перечня процедур в сферах строительства. При этом в эти перечни могут быть включены процедуры, предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами. Такие меры позволяют упорядочить отношения между органами публичной власти и субъектами инвестиционной деятельности.

Особенности финансовых аспектов обеспечения указанной инвестиционной деятельности со стороны органов местного самоуправления устанавливаются Бюджетным кодексом РФ. В числе наиболее значимых его положений в данной сфере следует назвать статью 69, которая наделяет их правом предоставлять бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся муниципальными унитарными учреждениями. При этом статьей 69.1 предусмотрено выделение бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности. Таким образом, муниципальная инвестиционная деятельность, осуществляемая на основе Федерального закона от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ, проявляется, в том, что объекты капитального строительства, появившиеся в результате такой деятельности, полностью, либо в части, построенной за счет средств местных бюджетов, приобретают статус муниципальной собственности. Этот вывод обусловлен не только выше названным положением Бюджетного кодекса РФ, но и его статьями 78.2 и 79. В них предусмотрена возможность выделения инвестиций из местных бюджетов на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты капитального строительства муниципальной

собственности. Такие объекты, на основании статьи 79 Бюджетного кодекса РФ, закрепляются на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за муниципальными предприятиями либо включаются в состав муниципальной казны. Подобным образом решается и судьба приобретенных объектов недвижимого имущества. Правом принимать решения по этим вопросам наделены местные администрации.

Второе направление муниципальной инвестиционной деятельности стало оформляться после принятия 21 июля 2005 года Федерального закона №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон №115-ФЗ).[7] Значимость этого закона для местного самоуправления проявляется в том, что муниципальные органы путём привлечения инвестиций на условиях концессионных соглашений и обеспечения их реализации укрепляют материальную, имущественную основу деятельности по решению вопросов местного значения.

В связи с тем, что Федеральным законом №115-ФЗ разрешается рассматривать в качестве объектов концессионных соглашений автомобильные дороги, защитные дорожные сооружения, производственные объекты, объекты дорожного сервиса, электротехнические сооружения, объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии, системы коммунальной инфраструктуры, применение юридической конструкции концессионных соглашений стало возможным в инвестиционных проектах, направленных на создание объектов социального обслуживания, здравоохранения, образования, культуры и спорта. Наличие концессионных соглашений существенно облегчает решение таких вопросов местного самоуправления как организация электро-тепло-газо-водоснабжения, организация транспортного обслуживания населения, предоставление образовательных, медицинских и других услуг.

Упорядочение таких процессов способствует возложению на органы местного самоуправления обязанности ежегодно до 1 февраля текущего календарного года утверждать перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений. Для привлечения концессионеров в строительство перечисленных объектов, органы местного самоуправления проводят конкурсы. С победителями конкурсов заключаются соответствующие концессионные соглашения. В результате осуществления таких договоров, с одной стороны, укрепляется экономическая основа соответствующих муниципальных образований, с другой стороны, инвесторы получают возможность эксплуатировать возведённые или реконструированные объекты недвижимости и полу-

чать прибыль как компенсацию за ранее вложенные инвестиции. Таким образом, концессионная деятельность становится выгодной органам местного самоуправления, выступающим в данном случае в роли концедентов и концессионерам, т. е. индивидуальным предпринимателям, российским или иностранным юридическим лицам, профинансировавшим строительство новых объектов муниципальной собственности. В совокупности это способствует достижению установленной Федеральным законом №115-ФЗ цели привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

С принятием Федерального закона от 13 июля №224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[8] появилось третье направление привлечения инвестиций в местную экономику. Достижение определенной данным законом цели создания правовых условий привлечения инвестиций в экономику России и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере местного самоуправления обеспечивается путём определения основ правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой проектов муниципально-частного партнёрства, а также заключения, исполнения и прекращения соглашения о муниципально-частном партнёрстве.

Такая форма инвестиционной деятельности интересна органам местного самоуправления, потому что её результатом являются объекты недвижимости, которые необходимы для решения вопросов местного значения. При этом частный партнёр обязан использовать соответствующие объекты для оказания услуг населению. Таким образом, муниципально-частное партнёрство имеет перспективу стать действенной формой создания благоприятных условий для жизнедеятельности населения муниципальных образований.

Особое значение при этом будет иметь стабильность положений нового Федерального закона, определяющих полномочия органов местного самоуправления, устанавливающих гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о муниципально-частном партнёрстве. В частности, определяющих, что после завершения предусмотренного соглашением строительства, частному инвестору

предоставляется право владения и пользования объектом недвижимости для осуществления указанной в соглашении деятельности, и муниципальный орган передаёт частному партнеру в аренду земельный участок, на котором был построен объект недвижимости, что существенно повышает его интерес к участию в муниципально-частном партнерстве. Разумеется, с учетом того, что для реализации данных прав частный инвестор должен создать недвижимое имущество за счёт собственных или привлечённых средств.

Важным также является развитие положений, устанавливающих гарантии обеспечения соблюдения частным партнером условий соглашения о муниципально-частном партнёрстве. В настоящее время в качестве таких гарантий выступает только предоставление органам местного самоуправления права контроля выполнения договорных условий, а также требование по осуществлению этой работы на основе открытости и доступности информации о проводимой совместной деятельности и её результатах.

Федеральным законом от 13 июля 2015 года №224-ФЗ внесены изменения в 13 федеральных законов. Однако среди этих законов нет Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».[9]

Между тем этот Федеральный закон определяет общие начала осуществления местного самоуправления и его основные направления. В связи с этим следовало бы закрепить в нем принципы организации инвестиционной деятельности как нового

вида деятельности для всех форм муниципальных образований. Такое дополнение, на наш взгляд отражало бы современную государственную политику в сфере привлечения частных инвестиций для решения публичных проблем и повышения уровня жизнедеятельности населения.

Таким образом, анализ федерального законодательства показал наличие в нем законов, регулирующих инвестиционную деятельность на муниципальном уровне. Это позволяет сделать вывод о том, что федеральный законодатель видит в такой деятельности источник укрепления экономической основы местного самоуправления, создания условий для привлечения средств инвесторов для решения вопросов местного значения.

Учитывая многогранность муниципальной инвестиционной деятельности, правовые нормы, регулирующие её различные аспекты, следует расценивать как правовой институт муниципального права, входящий в комплексный правовой институт экономической основы местного самоуправления. Выделение этого правового института позволит систематизировать всю совокупность правовых норм, регулирующих муниципальные инвестиционные правоотношения и при необходимости оперативно принимать меры к их совершенствованию. Наличие такого правового института будет способствовать дальнейшему совершенствованию деятельности органов местного самоуправления по разработке и принятию собственных муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих инвестиционные правоотношения.

Библиография:

1. Бухвальд Е. М. Муниципально-частное партнёрство // Самоуправление. 2015. №78. С. 15.
2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 51. Ст. 1109.
3. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №9. Ст. 1096.
5. Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России / Учебник под ред. Н. В. Постового. М., 2011. С. 158.
6. Серебрякова Т. А. Регулирование инвестиционной деятельности: финансово-правовой аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2002. С. 25.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №30 (часть 2). Собрание законодательства Российской Федерации. 3126.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №29. Ст. 4350.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. Ст. 3822

References (transliterated):

1. Bukhval'd E. M. Munitsipal'no-chastnoe partnerstvo // Samoupravlenie. 2015. №78. S. 15.
2. Postovoi N. V., Tabolin V. V., Chernogor N. N. Munitsipal'noe pravo Rossii / Uchebnik pod red. N. V. Postovogo. M., 2011. S. 158.
3. Serebryakova T. A. Regulirovanie investitsionnoi deyatel'nosti: finansovo-pravovoi aspekt. Diss. ... kand. jurid. nauk. Saratov. 2002. S. 25.