

Э.М.Цыганков

**Проблемы и перспективы правовых форм
осуществления и стимулирования инвестиционной
деятельности**

Предметом рассмотрения и анализа настоящей работы являются проблемные вопросы применения различных правовых форм осуществления и стимулирования инвестиционной деятельности (далее – ФОИД). **ФОИД** не имеет определения в действующем законодательстве, **является условным понятием**, объединяющим такие правовые явления как особая (свободная) экономическая зона (ОЭЗ), территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), свободный порт Владивосток (СПВ), региональный инвестиционный проект (РИП), специальный инвестиционный контракт (СПИК) и иные подобные правовые явления.

Особые (свободные) экономические зоны (ОЭЗ)

В России, ОЭЗ является первой и наиболее проработанной в правовом и организационном плане формой осуществления инвестиционной деятельности. Может быть, именно по этой причине, ОЭЗ стала первой формой, получившей критические замечания со стороны органа государственного контроля (Счетной палаты РФ), которые, в свою очередь, легли в основу принятия Президентом РФ решения о прекращении деятельности неэффективных ОЭЗ и приостановлении процесса создания новых ОЭЗ.

Нельзя не согласиться с мнением Счетной палаты РФ о том, что наличие широкого числа механизмов, использующих метод зонирования территорий (инновационные территориальные кластеры, индустриальные (промышленные) парки, агропромышленные парки, технопарки и т.п.) избыточно. Легковесное обращение с правовыми формами и понятиями в правовых актах привело к появлению большого многообразия различных форм осуществления инвестиционной деятельности, которые нуждаются в инвентаризации, оценке и ликвидации неэффективных.

Можно сказать, что ОЭЗ, как правовая форма, «отдувается» за все существующие недостатки правового регулирования инвестиционной деятельности, в том числе, за иные ФОИД, которые еще не успели продемонстрировать эффективность своего применения.

Решение о приостановлении создания ОЭЗ принято в мае 2016 года. До конца 2017 года данный мораторий продолжал действовать. За это время, каких-либо значимых проектов или предложений по совершенствованию режима правового регулирования ОЭЗ, на общественное обсуждение представлено не было. При этом перспективы появления таких проектов выглядят весьма туманно. В первую очередь, по той причине, что правовое регулирование ОЭЗ неразрывно связано с правовым регулированием иных форм осуществления инвестиционной деятельности (ФОИД). Достаточно вспомнить законопроект, предусматривающий территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) как место, на котором могут быть созданы ОЭЗ. Поэтому, **для совершенствования законодательства об ОЭЗ необходимо пересмотреть законодательство, регулирующее иные ФОИД, соотнести различные ФОИД между собой, определить их сходство и различие, унифицировать общие правила создания и деятельности** и т. д. Сложность реализации такого проекта заключается не только в масштабности поставленных задач, но и в необходимости объединения различных ведомственных интересов. На сегодняшний день, отдельными формами осуществления инвестиционной деятельности занимаются различные министерства (ОЭЗ и ЗТР – Минэкономразвития России, ТОСЭР, СПВ и РИП – Минвостокразвития России, СПИК – Минпромторг России).

Бывают случаи, когда легче построить новое, чем совершенствовать старое. Также бывают случаи, когда новое создается для ухода от решения старых проблем. Так или иначе, но с момента появления Федерального [закона](#) от 28 сентября 2010 г. N 244-ФЗ "Об инновационном центре "Сколково", совершенствование правового режима ОЭЗ пошло путем создание новых правовых форм. По своей сути, инновационный центр «Сколково» представляет собой технико-внедренческую ОЭЗ. Но, вместо создания технико-внедренческой ОЭЗ «Сколково» было принято решение о создании новой правовой формы, которая, по настоящее время, занимает отдельную и неповторимую позицию в

перечне существующих форм осуществления инвестиционной деятельности. Другие новые ФОИД, такие как ТОСЭР и СП Владивосток, также представляют собой очередную модификацию ОЭЗ. Следует заметить, что, несмотря на свою «индивидуальность», ТОСЭР и СП Владивосток, в соответствии с заключенным Российской Федерацией международным «соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны» от 18.06.2010 г. (далее – Соглашение), также могут быть отнесены к свободным экономическим зонам. Согласно статье 1 Соглашения, «**свободная (специальная, особая) экономическая зона** - часть территории государства - члена таможенного союза в пределах, установленных законодательством государства - члена таможенного союза, на которой действует особый (специальный правовой) режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны». ТОСЭР и СП Владивосток полностью подходят под указанное определение. Данное обстоятельство является очередным свидетельством необходимости комплексного подхода к совершенствованию законодательства об ОЭЗ.

ОЭЗ воспринимается сегодня как отработавшая свой срок полезного использования правовая конструкция. При этом никто не доказал пагубность самой конструкции. Более того, как уже было сказано, правовые акты о новых ФОИД базируются на законодательстве об особых (свободных) экономических зонах. Однако, в отличие от правовых актов, регулирующих создание и деятельность ТОСЭР и СП Владивосток, правовые акты, посвященные ОЭЗ, гораздо в большей степени заботятся о результатах деятельности ОЭЗ, предусматривая многочисленные критерии отбора и различные индикаторы эффективности.

Понятие «особая (свободная) экономическая зона» имеет международное значение, используется в различных межгосударственных соглашениях и не может быть просто забыто или отставлено в сторону. Рано или поздно, так или иначе, правовой институт ОЭЗ придется совершенствовать и возрождать к применению. Хочется надеяться, что этот процесс пройдет неформально, системно и комплексно, с применением процедур по унификации и кодификации действующего правового материала.

Территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)

Серьезных проблем в применении формы ТОСЭР до настоящего времени не выявлено. ТОСЭР становится для инвестора наиболее предпочтительной формой осуществления инвестиционной деятельности по объему мер государственной поддержки и отсутствию ограничений по виду деятельности.

Существенным недостатком льготного налогового режима ТОСЭР можно признать весьма короткий срок, предоставленный НК РФ резиденту ТОСЭР для получения первой прибыли. На сегодняшний день, при отсутствии прибыли в течении трех налоговых периодов, льготный налоговый режим для резидента ТОСЭР начинается с 4 налогового периода, считая с налогового периода, в котором налогоплательщик был включен в реестр резидентов ТОСЭР. То есть, чем позднее, с момента регистрации в качестве резидента ТОСЭР, организация получает прибыль, тем меньше период льготного налогообложения, которым эта организация может воспользоваться. Для крупных проектов такие условия – большая проблема.

Для решения данной проблемы, в конце 2016 года, Минфином России на общественное обсуждение в рамках проведения оценки регулирующего воздействия был представлен проект федерального закона о внесении изменений в статью 284.4 НК РФ, изменяющий вышеуказанный порядок начала льготного налогового периода для резидентов ТОСЭР. В марте 2017 года, по итогам оценки Законопроект получил положительное заключение Минэкономразвития России. Суть предложения Минфина России заключалась в применении к резидентам ТОСЭР дифференцированного подхода

при установлении отдельных параметров режима налогообложения в зависимости от объема капитальных вложений, по аналогии с подходом, применяемым в НК РФ для участников региональных инвестиционных проектов (РИП). Законопроект предлагал увеличить срок, после которого льготный налоговый период начинает действовать автоматически, с трех до пяти налоговых периодов при капитальных вложениях свыше 500 млн. рублей. К этому предложению присоединилось предложение ПАО «Газпром» об увеличении данного срока до 9 налоговых периодов при капитальных вложениях свыше 100 млрд. рублей.

Законопроект успешно прошел все стадии законотворческого процесса, и, 27 ноября 2017 года, за номером 339-ФЗ, был подписан Президентом России. Новый закон вступает в силу с 1 января 2018 года и позволит резидентам ТОСЭР (а также свободного порта Владивосток), осуществляющим крупные капитальные вложения, в полной мере использовать льготный режим налогообложения, при соответствующем увеличении эффективности его применения.

С апреля 2018 года ТОСЭР могут создаваться на всей территории Российской Федерации. Не исключено, что в 2018 году (также, по аналогии с РИП (пп. 2 п. 3 ст.284.3 НК РФ)) для резидентов ТОСЭР, созданных на «присоединенной территории», будет разработан проект поправок в НК РФ, предусматривающий льготный режим налогообложения, действующий до окупаемости произведенных капитальных вложений.

Одним из проблемных вопросов в деятельности ТОСЭР, может стать вопрос о ведомственном взаимодействии между Минвостокразвития России и Минэкономразвития России после апреля 2018 года, когда ТОСЭР будут создаваться на всей территории Российской Федерации.

Свободный порт Владивосток (СПВ)

Проблемным вопросом можно назвать сам факт появления новой ФОИД – Свободный порт Владивосток. Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – Закон СПВ) больше напоминает наспех сшитое лоскутное одеяло, а не результат эволюционного развития правового регулирования ФОИД. Можно предположить, что появление новой формы продиктовано ведомственной целесообразностью: портовые ОЭЗ находятся за рамками компетенции Минвостокразвития России; для создания ТОСЭР необходимы инициатива субъекта РФ; законопроект о свободном порте Дальнего Востока встретил препятствия на своем пути, и т.д.

На фоне такого законотворчества трудно найти вопрос, который можно назвать проблемным. Однако такие вопросы все же есть. Во-первых, это различный налоговый режим резидентов СПВ, в зависимости от места их нахождения, во-вторых, это полномочия наблюдательного совета СПВ, а в-третьих, это вопрос о распространении формы «свободный порт» на другие территории РФ.

1. Свободный порт Владивосток включает территории 5 субъектов РФ (Приморский край, Хабаровский край, Камчатский край, Чукотский автономный округ и Сахалинская область). Законами каждого из этих субъектов РФ предусмотрены льготы для резидентов СПВ по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций. Вместе с тем, эти льготы не аналогичны и отличаются размером ставок и периодом действия. В итоге, резиденты СПВ, одной и той же правовой формы осуществления инвестиционной деятельности, имеют разный по объему налоговый режим. Однако такая ситуация не соответствует положениям статьи 15 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации в форме капитальных вложений», гарантирующих обеспечение равных прав субъектам инвестиционной деятельности, а также соблюдению конституционного принципа равенства налогообложения (Постановление КС РФ от 22.06.2009г. №10-П). К вышеуказанному неравноправию остается только добавить различные требования к минимальному объему капитальных вложений в зависимости от

места деятельности резидента СПВ. Новые требования предусмотрены проектом постановления Правительства РФ «О внесении изменений в критерии отбора резидентов свободного порта Владивосток, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2015 г. № 1123 «Об утверждении критериев отбора резидентов свободного порта Владивосток».

2. Прообразом законов о ТОСЭР и СПВ является Федеральный [закон](#) от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", в соответствии с которым, полномочия наблюдательного совета ОЭЗ определяются [Положением](#), утвержденным уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Положением о наблюдательном совете ОЭЗ, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 20.10.2010 № 502 установлено, что решения наблюдательного совета **носят рекомендательный характер**. В отличие от своего прообраза полномочия наблюдательного совета СПВ определены непосредственно Законом СПВ. Этим же Законом наблюдательному совету СПВ **делегированы полномочия Закона** по определению видов предпринимательской деятельности, которые не вправе осуществлять резиденты СПВ и видов предпринимательской деятельности, при осуществлении которых не применяются отдельные меры государственной поддержки предпринимательской деятельности (статья 6 Закона СПВ). В итоге, чтобы узнать вид деятельности, допустимый к осуществлению в СПВ и предусматривающий меры государственной поддержки, инвестору необходимо обратиться к документам, фиксирующим решения наблюдательного совета СПВ. Но, следует отметить, что к таким документам не предъявляются требования, которые предъявляются к законам и иным нормативным правовым актам, в частности, требование об обязательном опубликовании.

Разрешенные виды деятельности для резидентов ОЭЗ или ТОСЭР определяются постановлением Правительства РФ о создании конкретного ОЭЗ или ТОСЭР. Свободный порт Владивосток создан федеральным законом. Это предполагает, что виды деятельности, для которых этим Законом предусмотрены меры государственной поддержки также будут установлены Законом. Санкционирование применения мер государственной поддержки для лиц, осуществляющих определенный вид деятельности, является государственно-властным полномочием. Согласно статье 3 Конституции РФ, «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Передача властных полномочий иным лицам или органам Конституцией РФ не предусмотрено. В этой связи, передача государственно-властных полномочий наблюдательному совету СПВ, не являющемуся органом государственной власти, нарушает вышеуказанные положения Конституции РФ.

К сожалению, с момента принятия Конституции РФ и по настоящее время, вопрос о делегировании властных полномочий является дискуссионным. Ключевую роль в данной дискуссии сыграло Постановление Конституционного Суда от 19.05.1998 № 15-П, где Судом была изложена следующая правовая позиция: «Между тем Конституция РФ, в том числе указанные конституционные нормы (статьи 3 и 11 Конституции РФ, прим. авт.), не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу ее [статей 78](#) (части 2 и 3) и [132](#) (часть 2), такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам». Иными словами, – «если очень хочется, то можно». Следует только отметить, что в указанных Конституционным Судом правовых нормах, речь идет о передаче властных полномочий между органами государственной власти, либо органами государственной власти и органами местного самоуправления. То есть, положения статей 78 и 132 Конституции РФ не предполагают передачу властных полномочий иным лицам или органам, кроме государственных органов или органов местного самоуправления. В этой связи, представляется, что применение популярного в девяностые годы прошлого

столетия принципа, - «если прямо не запрещено, то разрешено», неуместно при толковании Конституции РФ, поскольку открывает широкие возможности для произвольного толкования ее лаконичных правовых норм публичного характера.

3. Вопрос о дальнейшем развитии правовой формы, – «свободный порт», будет также завесить от решения Минтранса России вернуться к продвижению законопроекта о свободных портах в РФ, чтобы распространить передовой опыт Дальнего Востока на иные территории РФ.

Перспективы развития

Процесс совершенствования правового режима СПВ не стоит на месте. Имея практически «прямой доступ» к Налоговому кодексу, Минвостокразвития России подготовило проект федерального закона «О внесении изменений в статью 18 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с введением специального налогового режима для резидентов свободного порта Владивосток» (далее – Законопроект). Законопроект предусматривает введение единого налога для резидентов СПВ в качестве дополнительной меры поддержки инвесторов к уже установленному налоговому режиму.

Специальный налоговый режим - Единый налог для резидентов СПВ (далее – «ЕН СПВ») является новым налогом, заменяющим два основных корпоративных налога (налог на прибыль и налог на имущество).

Плательщиком ЕН СПВ может стать резидент СПВ, осуществляющий виды деятельности согласно предлагаемому перечню. Минимальный объем капитальных вложений в соответствии с представленным бизнес-планом должен составлять не менее 500 млн. руб., которые должны быть осуществлены в течение 10 лет с момента начала применения режима ЕН СПВ. Доля продукции, поставляемая плательщиком ЕН СПВ на экспорт, должна составлять не менее 50%, а доля доходов от основного вида деятельности в рамках проекта должна быть не менее 70 процентов.

Основные элементы режима ЕН СПВ:

- новый налог вместо налога на прибыль и налога на имущество;
- ставка налога – 6%;
- срок применения ставки и специального налогового режима – 15 лет с момента получения первой прибыли (по данным налогового учета);
- налоговая база – денежное выражение доходов от реализации и прочих видов деятельности, уменьшенных на величину обоснованных и документально подтвержденных расходов, согласно закрытому перечню.

При этом для участников специального режима будут применяться все преференции, предусмотренные для резидентов СПВ, в том числе, льготные тарифы страховых взносов на период применения режима ЕН СПВ; режим свободной таможенной зоны; ускоренный порядок возмещения НДС.

В сравнении с действующим льготным налоговым режимом, предусмотренным для резидентов СПВ, специальный налоговый режим является более продолжительным по сроку применения, за счет чего, участники специального режима могут получить дополнительный эффект в виде налоговой экономии. Также необходимо отметить, что специальный налоговый режим является единым для всех резидентов СПВ, что заслуживает положительной оценки.

Вместе с тем, помимо ограничений по видам деятельности, Законопроект предусматривает существенные ограничения по использованию имущества. В частности, налогоплательщик - резидент СПВ не вправе использовать оборудование, которое ранее использовалось на территории РФ, или имущество, которое ранее использовал другой налогоплательщик на территории РФ или имущество другого налогоплательщика, за исключением случаев приобретения резидентом СПВ основных средств по договору лизинга.

В качестве замечания (предложения) к Законопроекту необходимо обратить внимание на следующее. При соотношении положений Законопроекта с положениями действующего законодательства очевиден вывод о невозможности одновременного применения резидентами СПВ действующего и специального налогового режима. При этом, в отличие от инвесторов уже ставших резидентами СПВ, у инвесторов планирующих стать резидентами СПВ после реализации Законопроекта возникает дополнительное преимущество в виде возможности выбора режима налогообложения. В данном случае возникает очередное неравенство прав инвесторов и условий налогообложения. В этой связи, в Законопроекте было бы целесообразно предусмотреть переходные положения, предоставляющие действующим резидентам СПВ, соответствующим требованиям специального режима налогообложения, право выбора режима налогообложения.

Корме того, сам факт создания нового специального налогового режима для отдельной категории инвесторов, являющихся резидентами единственной в своем роде формы осуществления инвестиционной деятельности, также не в полной мере соответствует принципу равенства налогообложения. При таком подходе к созданию специальных налоговых режимов их число может существенно увеличиться.

Региональный инвестиционный проект (РИП)

Специальным законом, регулирующим правовой статус РИП и его участников является Налоговый Кодекс РФ. Тем самым, в отношении РИП, НК РФ выступает в несвойственном ему качестве регулятора общественных отношений по осуществлению инвестиционной деятельности.

Практика установления в НК РФ налоговых преференций для различных субъектов инвестиционной деятельности (резидентов особой экономической зоны (ОЭЗ), резидентов территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), резидентов свободного порта Владивосток и т. д.) подтверждает вывод о том, что для целей налогообложения НК РФ устанавливает свои критерии, определяющие правовой статус налогоплательщика – субъекта инвестиционной деятельности. То есть, существует два субъекта права: субъект инвестиционной деятельности и налогоплательщик-субъект инвестиционной деятельности. Правовой статус первого субъекта регулируется специальным законодательством, а правовой статус второго субъекта уточняется налоговым законодательством.

Ситуация с РИП несколько иная. Вопреки своему назначению, специальным законодательством, определяющим понятие РИП и правовой статус участника РИП, является НК РФ. Правовой статус налогоплательщика-участника РИП также регулирует НК РФ. В этой связи, при толковании положений НК РФ нет ясной определенности в вопросе, – по отношению к какому субъекту права установлены те или иные ограничения: к участнику РИП или налогоплательщику-участнику РИП? Такая ситуация препятствует однозначному пониманию положений НК РФ и эффективному регулированию отношений, связанных с реализацией РИП. Более того, вопросы о РИП и статусе участников РИП, очевидно выходят за рамки сферы общественных отношений, которые призвано регулировать налоговое законодательство и НК РФ, в частности. К сожалению, закрепление в НК РФ правовых норм, которые должны содержаться в других отраслях законодательства, превращается в устойчивую тенденцию. Для примера достаточно привести подготовленный Минвостокразвития России законопроект «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий введение новой главы за номером 3.5 и названием: «Инвесторы, осуществляющие инвестиции в объекты инфраструктуры на основе инвестиционных соглашений» (Консультант Плюс, раздел - законопроекты). Одного только названия новой главы достаточно, чтобы подтвердить вывод о вышеуказанной тенденции включения в НК РФ правовых норм, предназначенных другой отрасли

законодательства. Дальнейшее развитие такой тенденции может привести к ситуации, когда Налоговый кодекс РФ будет конкурировать с гражданским законодательством по части определения правового статуса видов, участников и правовых инструментов инвестиционной деятельности.

Практические сложности в толковании и применении правовых норм НК РФ, посвященных РИП, возникли после того, когда к налогоплательщикам – участникам РИП были приравнены налогоплательщики – участники специальных инвестиционных контрактов (СПИК). Предусматривая налоговые преференции для участников СПИК, законодатель решил не создавать отдельных правовых норм, регулирующих правовой статус налогоплательщиков-участников СПИК (как это было сделано для ТОСЭР и свободного порта Владивосток), а приравнивал этот статус к правовому статусу налогоплательщиков-участников РИП. В итоге, несмотря на присутствующие в новой редакции статьи 25.9 НК РФ оговорки о том, что статус участников СПИК регулируется Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», такая правовая конструкция не исключает толкования, при котором ограничения, предусмотренные для РИП, могут распространяться на СПИК. В данном случае проявляется вышеуказанный недостаток НК РФ, ставшего, в отношении к РИП, регулятором как налоговых, так и гражданских правоотношений.

Специальный инвестиционный контракт (СПИК)

Порой возникает подозрение в том, что концепция СПИК была реализована только в части, а вернее, в урезанном виде. Если бы создавалась универсальная форма-шаблон для многократного применения различными участниками инвестиционной деятельности (как все остальные ФОИД), то было бы логично и разумно, принять одновременно с Законом поправки в иное законодательство, предусматривающие различные меры господдержки (как это было сделано для других ФОИД). Однако меры господдержки были закреплены в законодательстве значительно позднее вступления Закона в силу (изменения в НК РФ – май 2016 (действие с 01.01.2017), изменения в ФЗ N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" – июль 2016 (действие с 01.06.2016)).

Федеральный закон от 23.05.2016 № 144-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового Кодекса Российской Федерации» определил правовой статус налогоплательщиков – участников специальных инвестиционных контрактов (СПИК) через правовой статус налогоплательщиков – участников региональных инвестиционных проектов (РИП). В пункте 2 новой редакции статьи 25.9 НК РФ это определение выглядит следующим образом: «Налогоплательщиками - участниками региональных инвестиционных проектов в целях настоящего Кодекса признаются также налогоплательщики - участники специальных инвестиционных контрактов». Такой оригинальный способ установления субъекта права может занять особое место среди шедевров законодательства. Именно по этой причине, споры о замысле законодателя, в части налогообложения участников СПИК, так долго не утихают.

Применение вышеуказанного способа установления статуса налогоплательщика легло в основу мнения о том, что на инвестиционный проект, реализуемый в рамках СПИК, распространяются требования и ограничения, предусмотренные для регионального инвестиционного проекта (РИП). В частности, речь идет об ограничении по осуществлению таких видов деятельности, как добыча и (или) переработка нефти, добыча природного газа и (или) газового конденсата, оказание услуг по транспортировке нефти и (или) нефтепродуктов, газа и (или) газового конденсата (пп.2 п.1 ст.25.8 НК РФ).

Следует отметить, что Налоговый кодекс РФ не содержит правовых норм, предусматривающих однозначное правило о применении ограничений для РИП к инвестиционным проектам, реализуемым в рамках СПИК. Распространение на налогоплательщиков – участников СПИК статуса налогоплательщиков – участников РИП

предусмотрено исключительно для целей налогообложения и не предполагает распространение требований, предъявляемым к РИП, на инвестиционные проекты, реализуемые в рамках СПИК. Из положений абзаца 2 пункта 2 новой редакции статьи 25.9 НК РФ следует вывод о том, что правовой статус инвестиционных проектов и участников СПИК устанавливается Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации».

Требования, предъявляемые к налогоплательщикам – участникам РИП (пп.1 п.1 ст.25.9 НК РФ), установлены для целей налогообложения и не пересекаются с требованиями, предъявляемыми непосредственно к РИП (статья 25.8 НК РФ). В этой связи, для распространения требований к РИП на инвестиционные проекты, реализуемые в рамках СПИК, нет законных оснований.

Письмо Минфина России от 12 апреля 2017 г. N 03-03-РЗ/21627, косвенно подтверждает наличие разночтений положений НК РФ. В данном письме Минфина России разъясняется следующее:

1. Требования в отношении участников СПИК Налоговым кодексом РФ не предусмотрено;
2. Требования, установленные в отношении налогоплательщиков - участников РИП (пп. 1 и 2 п. 1 статьи 25.9 НК РФ), на налогоплательщиков - участников СПИК не распространяются;
3. Требования (обязательства) к налогоплательщикам - участникам СПИК могут быть отражены в специальном инвестиционном контракте.

Казалось бы, на этом толковании Минфином России положений НК РФ можно поставить точку в рассматриваемом вопросе.

Однако у сторонников точки зрения, предусматривающей распространение требований НК РФ к РИП на проекты СПИК, остались следующие сомнения:

1. В письме не написано буквально о том, что на проекты СПИК не распространяются требования, предусмотренные в НК РФ для РИП
2. Признав налогоплательщиков – участников СПИК налогоплательщиками – участниками РИП, НК РФ обязал проекты, реализуемые в рамках СПИК соответствовать региональным инвестиционным проектам (РИП);
3. Требования к РИП установлены в НК РФ, следовательно, положения НК РФ о региональных инвестиционных проектах предусмотрены в НК РФ для целей налогообложения;
4. Налогоплательщики – участники СПИК были намеренно признаны законодателем налогоплательщиками – участниками РИП для того, чтобы продемонстрировать волю законодателя на применение мер поддержки в виде налоговых льгот только к тем проектам СПИК, которые отвечают требованиям НК РФ к РИП.

Приверженцы тезиса о том, что СПИК упоминается в НК РФ только как форма реализации РИП, видимо, даже не предполагают все последствия такого утверждения. Если буквально воспринимать вышеуказанный подход к распространению на проекты СПИК требований, предусмотренных для РИП, то ни один проект СПИК не сможет получить льготы согласно НК РФ. Во-первых, в НК РФ речь идет только о СПИК, заключенных на федеральном уровне и, соответственно, предусматривающих реализацию федеральных проектов. В этом случае проект СПИК не будет соответствовать РИП по всем показателям, отличающим федеральный уровень проекта от регионального уровня. Во-вторых, определение регионального инвестиционного проекта (РИП) в статье 25.8 НК РФ не предусматривает ситуацию, при которой РИП будет направлен на создание, либо модернизацию и (или) освоение производства промышленной продукции. То есть, логика распространения требований к РИП на проекты СПИК ведет к тому, что налоговые льготы будут распространяться только на проекты СПИК, направленные на производство товаров и ничего более. На столь негативные последствия позиции о распространении

требований к РИП на проекты СПИК, ее авторы могут ответить: - такова воля законодателя, Закон суров, но это Закон. В этой связи аргументацию противоположной позиции целесообразно начать с обсуждения аргумента о безупречности действий законодателя.

Сам факт наличия проблем толкования вышеуказанных положений НК РФ уже свидетельствует о несовершенстве текста закона. Дальнейшее исследование данного вопроса приведет к выводу о том, что причиной этих проблем, стало совмещение в НК РФ функций налогового закона и специального закона в сфере инвестиционной деятельности, а также определение налогового статуса одного субъекта права через налоговый статус другого субъекта права. Руководствуясь «революционной целесообразностью», а также желанием скорейшего принятия поправок в НК РФ, законодатель зачастую пренебрегает принципом определенности и ясности положений налогового законодательства. Не исключено, что признание налогоплательщиков – участников СПИК налогоплательщиками – участниками РИП было осуществлено только по причине ускорения процесса принятия налоговых льгот для участников СПИК, когда к существующему законопроекту о внесении изменений в положения НК РФ о налогообложении РИП, «прицепили вагончик» в виде налогоплательщиков – участников СПИК. В данном случае, о продуманных стратегических замыслах законодателя говорить не приходится.

Следует еще раз отметить, что участник РИП и налогоплательщик – участник РИП – это разные субъекты права. Участник РИП – субъект права, регулирующего инвестиционную деятельность, а налогоплательщик – участник РИП – субъект налогового права. Проблема заключается в том, что статус участника РИП как субъекта права, регулирующего инвестиционную деятельность, волей законодателя был установлен в НК РФ. На поверхность в очередной раз всплывает вопрос о соотношении закона и права, отрасли законодательства и отрасли права. Не только по нерадивости законодателя, но и для удобства правового регулирования закон может содержать в себе правовые нормы из разных отраслей права. Однако присутствие правовой нормы другой отрасли права, например, в НК РФ не превращает ее в правовую норму, регулирующую отношения в сфере налогообложения.

Региональный инвестиционный проект (РИП), это в первую очередь инвестиционный проект. Определение понятия «инвестиционный проект» дано в статье 1 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", который определяет правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Российской Федерации. Следует отметить тот факт, что НК РФ, несмотря на усилия Минвостокразвития России (автор идеи о РИП, а также идеи введения в НК РФ самостоятельного определения понятия «инвестиционный проект»), до настоящего времени не содержит определение понятия «инвестиционный проект» и не устанавливает основы инвестиционной деятельности в Российской Федерации.

Несмотря на то, что правовые нормы, посвященные непосредственно РИП и участникам РИП, размещены в НК РФ, они регулируют общественные отношения, возникающие в рамках осуществления инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений. Чтобы в этом убедиться, достаточно проанализировать положения статей 25.8, 25.10, 25.11 и 25.12 НК РФ. В статье 25.8 дается определение **регионального инвестиционного проекта** (целью которого является производство товаров, а не налогообложение инвесторов), определяется территория реализации такого **инвестиционного проекта**, устанавливаются ограничения по осуществлению определенных видов деятельности, определяются **требования к объемам капитальных вложений** в соответствии с **инвестиционной декларацией**. Все выше перечисленное относится к вопросам осуществления инвестиционной деятельности и не относится к

отношениям, регулируемым налоговым законодательством, согласно статье 2 НК РФ. Кроме того, участники РИП не являются участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, перечень которых определен в статье 9 НК РФ, а региональные инвестиционные проекты (РИП) не являются субъектами права, способными исполнять требования, осуществлять права и нести обязанности. Требования, обращенные к РИП, являются требованиями к участникам РИП, которые они должны исполнить для получения своего правового статуса. То же самое можно сказать и в отношении инвестиционных проектов, реализуемых в рамках СПИК. Они также не являются субъектами права и требования, обращенные к ним, являются требованиями к участникам СПИК.

Безусловно, объем и характер прав и обязанностей налогоплательщика может меняться в зависимости от субъекта права, на которого эти права и обязанности возлагаются налоговым законодательством. Вместе с тем, при уравнивании в правах и обязанностях налогоплательщика, правовой статус этих субъектов не меняется. Так, например, резиденты ТОСЭР и СП Владивосток имеют практически равный объем прав и обязанностей налогоплательщика, но при этом продолжают отличаться как субъекты права, регулирующего инвестиционную деятельность. То есть, признание одного налогоплательщика для целей налогообложения другим налогоплательщиком, можно расценить только как признание равенства их прав и обязанностей как налогоплательщиков и не более того. Например, если, для целей налогообложения, налогоплательщиков – судостроителей признать налогоплательщиками – сельхозпроизводителями, судостроительные организации не станут аналогичны сельхозпроизводителям, поскольку в результате такого признания были приравнены только их права и обязанности как налогоплательщиков.

Налогоплательщиком – сельхозпроизводителем нельзя стать, не являясь сельхозпроизводителем. Вместе с тем, получая статус налогоплательщика, сельхозпроизводитель получает только дополнительные права и обязанности для целей налогообложения, продолжая оставаться сельхозпроизводителем. Статус налогоплательщика вторичен статусу сельхозпроизводителя, также как налогообложение вторично по отношению к имущественным отношениям, в ходе которых возникают объекты налогообложения, а равенство «вторичного» (части) не ведет к равенству «первичного» (целого).

Участник РИП и участник СПИК являются самостоятельными субъектами права, регулирующего инвестиционную деятельность. Правовой статус участника РИП определен в НК РФ, однако, как было установлено, это не меняет правовой статус участника РИП, как субъекта права, регулирующего инвестиционную деятельность. Участник РИП не является участником отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах (статья 9 НК РФ), рамки которых достаточно четко установлены в статье 2 НК РФ. Следовательно, признание для целей налогообложения налогоплательщиков – участников СПИК налогоплательщиками – участниками РИП означает только признание равенства прав и обязанностей участников СПИК и участников РИП как налогоплательщиков. Права и обязанности участника СПИК остаются прежними и не приравниваются к правам и обязанностям участника РИП. Как уже отмечалось, инвестиционный проект, реализуемый в рамках СПИК и региональный инвестиционный проект (РИП) не являются субъектами права, поэтому требования к этим проектам являются требованиями к участникам СПИК и РИП, соответственно.

Учитывая вышеизложенные выводы, разъяснения Минфина России в письме от 12 апреля 2017 г. N 03-03-РЗ/21627 являются достаточно полными:

1. Требований в отношении участников СПИК НК РФ не предусмотрено;
2. Требования, установленные в отношении налогоплательщиков - участников РИП (пп. 1 и 2 п. 1 статьи 25.9 НК РФ), на налогоплательщиков - участников СПИК не распространяются.

В первом случае речь идет об участниках СПИК, реализующих инвестиционные проекты, а во втором о налогоплательщиках – участниках СПИК.

Справедливости ради и в защиту оппонентов необходимо отметить тот факт, что проведенную процедуру присвоения участникам СПИК статуса налогоплательщика правотворчеством не назовешь. Слишком далека эта процедура от понятий «право» и «творчество». В данном случае, поиск истинного замысла законодателя напоминает поиск черной кошки в темной комнате, в которой эта кошка отсутствует.

Много вопросов возникает при попытке осмыслить положения пункта 3 статьи 25.9 НК РФ, где говорится о перечне инвестиционных проектов СПИК, предусмотренного Федеральным законом "О промышленной политике в Российской Федерации". Со дня включения инвестиционного проекта СПИК в этот перечень **«организация считается включенной в реестр участников региональных инвестиционных проектов»** и, соответственно, получает статус участника РИП. Если в поисках ответа на вопрос, - зачем участнику СПИК статус участника РИП, появилось ощущение головокружения, то усилить эти ощущения смогут положения подпункта 3 пункта 3 статьи 284.3 НК РФ. Согласно указанным положениям, ставка налога на прибыль, для налогоплательщиков – участников СПИК, может быть понижена с момента получения прибыли от реализации товаров, «произведенных в результате реализации **регионального инвестиционного проекта** (выделено автором), и до окончания срока действия специального инвестиционного контракта, но не позднее 2025 года включительно». Вот как после таких «перлов законотворчества» не прийти к выводу о том, что льготы в НК РФ предусмотрены для участников РИП, реализующих РИП в рамках СПИК.

В середине сентября 2017 года, замысел законодателя по вопросу о налогообложении участников СПИК окончательно определился с вынесением Минфином России на оценку регулирующего воздействия проекта федерального закона «О специальных инвестиционных контрактах и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект). Первоначально, в одном правовом акте предполагалось установление правовых норм о СПИК и одновременное внесение необходимых изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ. Вместе с тем, практика подобных решений «комплексного характера» была прекращена Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Отрадно, что ошибка была оперативно замечена, и Законопроект из одного акта превратился сразу в три акта. «Инвестиционные», «бюджетные» и «налоговые» правовые нормы разошлись по своим законодательствам. Однако, в дальнейшем изложении, будет продолжено использование единого условного термина – Законопроект.

До конца 2017 года, текст Законопроекта неоднократно претерпевал значительные изменения. В соответствии с текстом Законопроекта января 2018 года, «специальный инвестиционный контракт – договор двух или более лиц (сторон специального инвестиционного контракта) о реализации проекта, закреплении стабильности условий ведения хозяйственной деятельности и предоставлении мер поддержки организации, реализующей проект, заключенный в порядке и на условиях, установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами». При этом согласно положениям Законопроекта, наряду с новыми СПИК, будут существовать и прежние СПИК, заключенные в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

Законопроект предусматривает появление в НК РФ новой главы – «Глава 3.5. Особенности налогообложения при реализации специальных инвестиционных контрактов» и новых статей – «Статья 25.17. Налогоплательщики – участники специальных инвестиционных контрактов» и «Статья 284.7. Особенности применения налоговой ставки к налоговой базе, определяемой налогоплательщиками – участниками

специальных инвестиционных контрактов, включенными в реестр участников специальных инвестиционных контрактов». При этом первоначальный текст Законопроекта не обошелся без технических недоразумений. В новую статью 284.7 НК РФ были механически перенесены вышеуказанные положения действующей статьи 284.3 НК РФ. В результате, несмотря на все нововведения Законопроекта, в рамках СПИК «продолжали реализовываться РИП». К всеобщей радости потенциальных участников СПИК, указанные недоразумения были оперативно устранены, и новая редакция статьи 284.7 НК РФ была представлена без упоминания о РИП.

Как уже отмечалось Законопроект, предусматривает одновременное существование двух видов СПИК:

1. СПИК 1, - регулируется ФЗ от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политики в РФ»;
2. СПИК 2, - будет регулироваться федеральным законом «О специальных инвестиционных контрактах и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», после реализации Законопроекта.

Применимость СПИК 1:

1. По видам деятельности проекты, реализуемые в рамках СПИК 1, ограничены только рамками отечественной промышленности.

Вопрос о возможности распространения ограничений, предусмотренных в пп.2 п.1 статьи 25.8 НК РФ для региональных инвестиционных проектов (РИП), на проекты, реализуемые в рамках СПИК 1, может быть решен путем направления запроса в Минфин России. Также, данный вопрос полностью разрешается с момента вступления в силу (01.01.2019 г.) правовых норм законопроекта «О внесении изменений в части первую и вторую НК РФ», посвященного вопросам налогообложения при реализации СПИК (входит в пакет Законопроекта). Для СПИК 1 Законопроект не предусматривает каких-либо ограничений на осуществление того или иного вида деятельности.

2. Применение СПИК 1 ограничено календарным сроком, – до 2025 года включительно. Данное ограничение содержится в пп.3 п.1 статьи 6 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политики в РФ», в действующей редакции пп. 3 п. 3 статьи 284.3 НК РФ и автоматически перенесено в абз.2 п. 2 статьи 284.7 НК РФ (в редакции Законопроекта). Какие-либо объективные обоснования для ограничения периода действия льготного налогового режима для участников СПИК сроком, – до 2025 года включительно, не усматриваются. В этой связи, в ходе дальнейшего прохождения Законопроекта, может быть рассмотрен вопрос об изменении (в сторону увеличения, для крупных проектов) указанного срока. Предложение об увеличении периода применения льготного налогового режима для крупных проектов продиктовано соответствующим увеличением срока окупаемости крупных капитальных затрат и подкреплено существующей практикой правового регулирования инвестиционной деятельности (налогообложение участников РИП, резидентов ТЭСЭР и СП Владивосток).

3. Постановлением Правительства РФ от 16.12.2017 г. № 1564 утверждены изменения в действующие Правила заключения СПИК 1, предусматривающие заключение СПИК 1 для реализации нового этапа инвестиционного проекта, находящегося в процессе исполнения. При этом в соответствии с положениями пункта 5 новой редакции Правил заключения СПИК 1, для заключения СПИК 1 необходимо соблюсти три условия:

реализация нового этапа началась в том календарном году, в котором инвестор подал заявление о заключении СПИК 1, либо реализация нового этапа будет осуществляться в период действия СПИК 1;

в отношении нового этапа составлен бизнес-план, предусматривающий дополнительные (по сравнению с предусмотренными изначально) инвестиции;

общий объем инвестиций, осуществляемых на новом этапе, составляет не менее 50 процентов объема инвестиций, необходимых для реализации инвестиционного проекта в целом.

4. Налогоплательщиком – участником СПИК 1 может стать **инвестор**, без ограничений по форме собственности организации – инвестора.

Применимость СПИК 2:

1. Положения статьи 1 Законопроекта о СПИК (в актуальной редакции) устанавливают закрытый перечень видов деятельности, при осуществлении которых может быть заключен СПИК 2. В частности, СПИК 2 не может быть применим при добыче сырой нефти и природного газа, а также при производстве табачных изделий, алкогольной продукции и жидкого топлива. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на нелогичность объединения в одном ряду таких видов деятельности, как производство жидкого топлива, табачных изделий и алкогольной продукции. В отличие от алкоголя и табака, жидкое топливо (при использовании его по назначению) не создает (непосредственно) негативное воздействие на физическое и нравственное здоровье человека. Также, с учетом положений Законопроекта, табак, алкоголь и жидкое топливо нельзя объединить в один ряд по признаку высокой рентабельности их производства. Кроме того, под понятие «жидкое топливо» подпадает широкий перечень продукции с различными качественными характеристиками. В этой связи, исключение производства всех видов жидкого топлива из сферы применения СПИК 2 представляется необоснованным.

2. Согласно положениям Законопроекта, меры государственной поддержки предоставляются при условии «отсутствия возможности исполнения организацией», реализующей проект, обязательств по реализации проекта в соответствии со СПИК 2, без использования этих мер. Данное условие также существенно ограничивает применимость СПИК 2. При этом следует обратить внимание на некорректность формулировки этого условия в тексте Законопроекта. Фраза «отсутствие возможности исполнения» может иметь широкий спектр толкования. В данном случае, целесообразно применить конкретные пороговые показатели рентабельности проекта, превышение которых исключает возможность предоставления мер государственной поддержки.

3. В Законопроекте установлено ограничение для организаций с государственным участием и их дочерних обществ на участие в реализации проекта в качестве инвестора. Кроме того, необходимо отметить, что, в соответствии с Законопроектом, налогоплательщиком – участником СПИК 2 является не инвестор, а **организация, реализующая проект** (выпускающая (планирующая выпуск) продукцию СПИК 2).

4. В отличие от СПИК 1, период применения СПИК 2 не ограничен календарной датой. Также, в отличие от СПИК 1, для СПИК 2 не предусмотрены правовые нормы, однозначно устанавливающие возможность заключения СПИК 2 для проектов, уже находящихся в стадии реализации. Данные нормы могут быть дополнительно внесены в Законопроект, либо закреплены в будущем постановлении Правительства РФ по заключению СПИК 2.

«Превращение» Законопроекта в действующие федеральные законы ожидается не ранее середины весны 2018 года. При этом новые правовые нормы НК РФ вступят в силу не ранее 1 января 2019 года.

Проблемные вопросы для всех ФОИД

«Кластер многоликий»

Проблемным вопросом для всех ФОИД и, по совместительству, главной проблемой действующего законодательства, является вопрос применения и соотношения различных терминов и понятий.

Для примера, можно привести ситуацию с термином «кластер». В правовые акты этот термин попал из экономической науки, где определяется как сконцентрированная на некоторой территории группа взаимосвязанных компаний. Экономическая наука, в отличие от правовых актов, не связана обязательством единообразного толкования и

применения используемых понятий и терминов. Термин «кластер» стал популярным и, в итоге, получил различные значения и широкое видовое разнообразие. Кластеры могут быть монопроизводственными и диверсифицированными (в которых возникает кластерная синергия), инфраструктурными и ультраструктурными, инновационными, территориальными, промышленными и т.д. К сожалению, многообразие терминов, а также их значений перешло в правовые акты без предварительного «фильтра» для получения единого термина, а также его единообразного и многократного применения.

Понятие «кластер» впервые получило законодательное определение в статье 2 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»: «Кластер - совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством РФ и управление которой осуществляется одной управляющей компанией».

Несмотря на существующее законодательное определение, подзаконные правовые акты употребляли (и употребляют) понятие «кластер» в ином значении. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, далее — Концепция) декларируется «переход к новой модели пространственного развития российской экономики, в том числе формирование новых центров социально-экономического развития, опирающихся на создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий». Можно предположить, что в данном документе речь идет о прообразе новой ФОИД – территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), но не о совокупности ОЭЗ. При этом в Концепции не делается четких различий между понятиями «центр социально-экономического развития», «индустриальный центр», «центр индустриального роста», «территориально-производственный кластер», «инновационный высокотехнологичный кластер».

В продолжение вышеуказанного подхода к пониманию термина «кластер» были приняты Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития России 26.12.2008 № 20615-ак/д19) и Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р). Кроме того, Правительством РФ были утверждены Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров (постановление от 06.03.2013 № 188).

Новое законодательное определение понятия «кластер» содержится в Федеральном законе от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — Закон № 488-ФЗ). В соответствии со статьей 3 Закона № 488-ФЗ, **«промышленный кластер - совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации».** Необходимо отметить то обстоятельство, что данное определение ограничивает понятие «кластер» совокупностью субъектов деятельности в сфере промышленности. То есть, в производственный кластер не могут быть включены научные и образовательные организации, а также все иные организации, не относящиеся к субъектам деятельности в сфере промышленности. Данное обстоятельство лишает промышленный кластер конкурентного преимущества в виде кластерной синергии на основе комплексного использования инновационных технологий.

В итоге, на сегодняшний день, в законодательстве и подзаконных правовых актах предусмотрено понятие «кластер», имеющее, как минимум, три различных значения. Меры государственной поддержки предусмотрены только для резидентов туристско-

рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства РФ в кластер, определение которого дано в Федеральном законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

НК РФ как регулятор инвестиционной деятельности

Перечень ФОИД может пополниться еще одним экземпляром - «инвестиционный проект, предусматривающий создание объектов внешней инфраструктуры». Минвостокразвития России упорно продвигает законопроект о внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ (далее – Законопроект), направленный на создание новой ФОИД и установление налоговых льгот для нее. Законопроект подготовлен в продолжение порочной практики закрепления в Налоговом кодексе РФ правовых норм, не относящихся к предмету регулирования налоговым законодательством. Речь идет о региональных инвестиционных проектах, для которых Налоговый кодекс РФ совмещает сразу две функции: специальный закон, устанавливающий правовой статус участников инвестиционной деятельности и налоговый закон, предусматривающий налоговые льготы для таких участников.

В Законопроекте (как и в случае с РИП) предусмотрены правовые нормы, не входящие в сферу отношений, регулируемых налоговым законодательством в соответствии с положениями статьи 2 НК РФ. В частности, Законопроект определяет такие понятия как «инвестиционный проект» и «инвестиционное соглашение о создании объектов внешней инфраструктуры». Понятие «инвестиционный проект» и его определение вносится Законопроектом в статью 11 части первой Налогового кодекса РФ, где определены понятия, единообразно применяемые налоговым законодательством при любых обстоятельствах на всей территории применения. Вместе с тем, как следует из положений Законопроекта, под понятие «инвестиционный проект» не подпадают региональные инвестиционные проекты, а также инвестиционные проекты, реализуемые на ТОСЭР, в Свободном порте Владивосток и ОЭЗ. При этом Законопроект не предоставляет четких признаков, которые отличают инвестиционный проект соответствующий определению, данному Законопроектом в статье 11 НК РФ, от иных инвестиционных проектов, для участников которых в Налоговом кодексе РФ предусмотрены налоговые льготы. Кроме того, предлагаемое Законопроектом определение понятия «инвестиционный проект» не соответствует определению этого понятия, данного в специальном законодательстве, призванном регулировать инвестиционную деятельность в РФ (Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений"). Такой подход к регулированию общественных отношений может существенно затруднить применение налогового законодательства, поскольку усложняет его толкование и применение.

Ведомственный подход к развитию инвестиционной деятельности

Ситуация, при которой вопросы о создании и деятельности ФОИД распределяются между различными министерствами и ведомствами, может стать серьезным препятствием на пути дальнейшего совершенствования ФОИД и получения результатов их эффективного применения.

Каждое министерство демонстрирует свой индивидуальный подход к вопросам создания и функционирования ФОИД. Ситуация усложняется распределением полномочий федеральных министерств не только по отраслевому, но, и по территориальному признаку. ФОИД, созданные Минвостокразвития России для Дальнего Востока, по истечении определенного времени начинают действовать на всей территории Российской Федерации. Под «кураторство» Минэкономразвития России попадают ФОИД, которые это министерство не создавало. В итоге одна и та же ФОИД будет координироваться как минимум двумя министерствами.

Если Минтранс России вернется к идее применения формы «свободный порт» на всей территории Российской Федерации, то нельзя исключить различные подходы к деятельности этой ФОИД.

Не менее интересная ситуация со СПИК. На сегодняшний день, форма СПИК, предусмотренная федеральным законом для всех отраслей промышленности, применяется только для отраслей, координируемых Минпромторгом России. Даже сложно себе представить ситуацию, когда к этому процессу подключится другое министерство, например, Минэнерго России. Видимо, появится еще одно Постановление Правительства РФ "О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности" (вместе с "Правилами заключениями специальных инвестиционных контрактов").

Представляется, что для государства и инвестора было бы наиболее удобным, если бы все ФОИД имели единую правовую базу в виде отдельного федерального закона (кодекса) и единственного координатора в лице конкретного федерального министерства. На сегодняшний день, правовые нормы, регулирующие отношения по осуществлению инвестиционной деятельности, размещены в различных, не связанных между собой нормативных правовых актах. При таких обстоятельствах, создание кодекса, регулирующего инвестиционную деятельность, является актуальной и насущной необходимостью. Инвестиционный кодекс обобщит и унифицирует в едином правовом акте существующие правила, регулирующие инвестиционную деятельность и меры ее государственной поддержки, что, в свою очередь, будет способствовать существенному улучшению инвестиционного климата и снятию административных барьеров для участников инвестиционной деятельности.

Э.М. Цыганков