

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИРОВАНИЯ В ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ПРОЕКТЫ¹

© 2016 г. Михаил Сергеевич Попов²

Статья посвящена особенностям и проблемам правового регулирования инвестирования в инфраструктурные проекты. Рассмотрены подходы к определению понятия “инфраструктурный проект” в законодательстве и научной литературе, исследованы характерные признаки и классификация способов инвестирования. Автором проанализированы способы реализации инфраструктурных проектов, включая государственно-частное партнерство. Определен недостаточный уровень специального правового регулирования инвестирования в инфраструктурные проекты и обоснована актуальность развития законодательства в этой сфере, включая определение инфраструктурных проектов как специальных объектов регулирования.

This article is about the features and problems of legal regulation of the investments in the infrastructure projects. In the article have been examined different approaches to the definition of the “infrastructure project” in the legislation and scientific literature, researched the characteristic features and classification of the ways of investment. The author have researched the means of realization of the infrastructure projects including private-public partnership. The low level of specific legal regulation of investments in the infrastructure projects have been determined and the actuality of the development of the relative legislation, including the defining of infrastructure projects as specific objects of regulation have been substantiated.

Ключевые слова: инфраструктурный проект, инвестирование, инфраструктура, государственно-частное партнерство, публичное инвестирование, концессионное соглашение, проектное финансирование.

Key words: infrastructure project, investment, infrastructure, public private partnerships, public investment, the concession agreement, project financing.

Качественное изменение модели экономического развития государства, осуществляемое в настоящий момент, включающее диверсификацию точек экономического роста, уход от сырьевой экономики и решение задач повышения качества жизни в целом, требует устранения инфраструктурных ограничений – обеспечения доступа субъектов экономической деятельности и населения к различным видам инфраструктуры высокого качества. Развитие и модернизация инфраструктуры необходимы в транспортной отрасли, энергетике, ЖКХ, здравоохранении и ряде других отраслей.

Низкое качество инфраструктуры препятствует стабильному экономическому росту страны и повышению ее конкурентоспособности на международных рынках. В мире за последние 30 лет в разные виды инфраструктуры привлечено, по

разным оценкам, от 1.5 до 2 трлн долл., которые были проинвестированы в несколько десятков тысяч проектов различного размера³. При среднегодовом темпе роста реального ВВП в 2.5% до 2030 г. совокупная потребность нашей страны в инфраструктурных инвестициях составит порядка 1.7 трлн долл., или около 100 млрд долл. в год⁴.

Масштабность и высокая капиталоемкость проектов создания и модернизации инфраструктуры, реализация которых необходима в целях социально-экономического развития государства, определяют потребность в гибких и комплексных экономических механизмах их реализации, что, в свою очередь, обуславливает потребность в качественном и детально проработанном правовом регулировании соответствующих отношений.

Законодательство Российской Федерации не содержит детального нормативного определения понятия инфраструктурного проекта. Вместе с тем в ч. 5 ст. 96.10. Бюджетного кодекса РФ содержится упоминание об инфраструктурных проектах, по сути, являющихся нормой отсылочного характера, а именно: “в целях финансирования

¹ При написании настоящей статьи использовалась нормативно-правовая база СПС “КонсультантПлюс”.

² Директор по правовым вопросам ООО “РТ-Инвест Транспортные Системы”, стажер Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: Mikhail.Popov@rtits.ru).

Mikhail Popov, Director for legal Affairs LLC “RT-invest the Transport System”, Intern at Institute of state and law of Russian Academy of Sciences, PhD in Law (E-mail: Mikhail.Popov@rtits.ru).

³ См.: Еганян А. Инвестиции в инфраструктуру. Деньги, проекты, интересы. ГЧП, концессии, проектное финансирование. М., 2015. С. 86, 645.

⁴ Там же. С. 645.

самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, до 10 процентов средств Фонда национального благосостояния могут размещаться на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации в российских кредитных организациях”.

В Меморандуме о финансовой политике государственной корпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)” указывается, что к инвестиционным проектам, направленным на устранение инфраструктурных ограничений экономического роста, относятся в том числе развитие энергетической и транспортной инфраструктуры, инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, а также туризма⁵.

К приведенному следует добавить, что отдельными учеными предпринимались попытки определить понятие. Так, Е.А. Малицкая определяет инфраструктурный проект как “крупный инвестиционно-строительный проект, состоящий из нескольких сотен или даже тысяч работ; в нем задействованы органы государственной власти и управления, несколько десятков компаний, в том числе и иностранных, существует многоканальная система снабжения и сбыта продукции, что заставляет учитывать внешнее окружение проекта”⁶. О.И. Гулакова приводит следующее определение: “Инфраструктурные проекты – это проекты, направленные на создание, модернизацию и расширение объектов инфраструктуры”⁷.

“Инфраструктурные проекты отличаются от других инвестиционных проектов сочетанием особенностей, неблагоприятных с точки зрения частных инвесторов”⁸. Вместе с тем исследователи отмечают сложности при формировании определения данного понятия ввиду отсутствия дефиниций “инфраструктура”, “проект”, “инвестиционный проект”.

“Обилие размытых, недостаточно точных в отношении своего содержания понятий свидетельс-

твует о том, что развитие инфраструктуры, и прежде всего его инвестирование с использованием некоторых эффективных инструментов, сопряжено с множеством противоречий и трудностей”⁹.

Исходя из правоприменительной практики, можно отметить, что к инфраструктуре законодатель относит объекты транспортной инфраструктуры, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры и досуга¹⁰, а также промышленную инфраструктуру, необходимую для развития крупных промышленных предприятий и месторождений.

При попытке дать определения указанным понятиям неизбежен вывод об их комплексном характере, что обуславливает необходимость соответствующего комплексного правового регулирования таких экономических институтов. Очевидно, что рассмотрение проблем правового регулирования инфраструктурных проектов невозможно без определения семантики самого понятия. Для определения понятия инфраструктурного проекта представляется целесообразным сформулировать признаки такого проекта. К ним можно отнести:

стратегический характер (результат реализации имеет выраженное влияние на социально-экономическую ситуацию территории);

масштабность (как организационная, так и финансовая);

комплексность (сложность объекта, техническая и (или) технологическая уникальность объекта);

потребность в специфическом отраслевом регулировании (как при создании объекта, так и при его эксплуатации).

Вряд ли может быть определено как инфраструктурный проект строительство любого сколь угодно важного здания, но проект реконструкции Байкало-Амурской магистрали как транспортного сооружения, обладающего уникальными техническими характеристиками, глобального по своему масштабу, эксплуатация которого имеет стратегическое значение для социально-экономического развития Российской Федерации, безусловно таковым является. Вместе с тем не пред-

⁵ См.: подпункт “а” п. 6 Меморандума о финансовой политике государственной корпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007-р // <http://www.veb.ru/ifi/normpr/mem/>

⁶ Малицкая Е.А. Понятие инфраструктурного проекта и управление его жизненным циклом // Экономика регионов. Вып. 3. 2014.

⁷ Гулакова О.И. Теоретико-методологические основы измерения общественного эффекта инфраструктурных проектов // Вестник НГУ. Сер. “Социально-экономические науки”. Т. 12. Вып. 4. 2012. С. 146–157.

⁸ Там же.

⁹ Малицкая Е.А. Оценка эффективности проектного финансирования на железнодорожном транспорте (Методологический подход). Дисс. канд. экон. наук. М., 2014. С. 29.

¹⁰ См., например: постановление Правительства Ленинградской области «Об утверждении государственной программы Ленинградской области “Стимулирование экономической активности Ленинградской области”» от 14 ноября 2013 г. № 394 (в ред. от 22 декабря 2014 г.).

ставляются значимыми для определения того, является ли проект инфраструктурным, такие его характеристики, как вид создаваемой или модернизируемой инфраструктуры (социальная, транспортная, коммунальная) и принадлежность (государству или частному инвестору). Таким образом, понятие “инфраструктурный проект” может быть определено как “проект, реализуемый в отношении комплексного сложного объекта, реализация которого обеспечивает существенное изменение качества и доступности инфраструктуры”.

Исследование вопроса правового регулирования инвестирования в инфраструктурные проекты также требует определения понятия инвестирования. “В сфере правового регулирования хозяйственной деятельности в качестве детерминанты правовых дефиниций неизбежно выступают понятия, разработанные экономической наукой. Существо категории инвестиций как структурного элемента системы общественных отношений в сфере производства, обмена и потребления может быть раскрыто через определение их роли в этой системе”¹¹.

Содержание инвестирования составляет определенная экономическая деятельность, являющаяся по общему правилу предпринимательской, но не всегда являющаяся таковой, особенно в случае инвестирования в инфраструктурные проекты. В отечественной и зарубежной науке инвестиции в основном рассматриваются как капиталовложения, имеющие множество дефиниций. При этом понимание инвестиций непосредственно связано с определенным набором фактических действий инвестора – инвестиционной деятельностью.

Нормативное определение понятия инвестиций содержится в ст. 1 Федерального закона “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” от 25 февраля 1999 г.¹²: “Инвестиции – денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта”. В Законе РСФСР “Об инвестиционной деятельности в РСФСР” от 26 июня 1991 г. под инвестициями понимаются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, кре-

диты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта (ч. 1 ст. 1)¹³. Иностранные инвестиции определены в Федеральном законе “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” от 9 июля 1999 г. как вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации в виде объектов гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте в Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, в том числе денег, ценных бумаг (в иностранной валюте и валюте Российской Федерации), иного имущества, имущественных прав, имеющих денежную оценку исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), а также услуг и информации¹⁴.

Исходя из анализа вышеприведенных нормативных определений инвестиций, возможно выделить следующие характерные признаки инвестиций:

- 1) инвестиции – это объекты гражданских прав, не изъятые из оборота;
- 2) инвестор обладает правомочиями в отношении объектов в целях принятия решений о распоряжении данными объектами в качестве инвестиций;
- 3) осуществление инвестором фактических действий по передаче объекта в качестве инвестиции;
- 4) “наличие предпринимательской или инвестиционной ценности, в качестве которой может рассматриваться возможность использования данных объектов в процессе предпринимательской деятельности или возможность получать прибыль (доход)”¹⁵.

Необходимо отметить, что экономические факторы являются определяющими при формировании законодательства¹⁶, которое закрепляет объективно сложившиеся отношения в целях их

¹¹ Антипова О.М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М., 2007. С.4.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

¹³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

¹⁵ См.: Целовальникова И.Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: М., 2013. С. 13.

¹⁶ См.: Бушев А.Ю., Попондопуло В.Ф. Корпоративное право: проблемы науки и практики // Арбитражные споры. 2005. № 3.

упорядочения, регулирования в интересах обеспечения баланса участников данных отношений. При этом обеспечение баланса интересов и конструктивного взаимодействия государства и инвесторов при осуществлении инвестирования является необходимой базой в целях устойчивого и качественного развития экономики страны, “поскольку цель государственного регулирования инвестиционной деятельности должна заключаться в том, чтобы благоприятствовать расширению гармоничных инвестиционных отношений и не допускать инвестиционных отношений с пороком интересов”¹⁷.

В общем смысле инвестирование может быть определено как вложение имущества, в том числе денег, и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Таким образом, проблемы в сфере реализации инфраструктурных проектов подлежат исследованию как междисциплинарные, так как существуют на стыке юридической науки и экономики.

На законодательном уровне виды (типы, способы) инвестирования не регламентированы, в науке единой классификации также не сформировано. В литературе встречаются чаще классификации не видов инвестирования, а видов инвестиций. Так, в зависимости от объекта вложения выделяют реальные и финансовые инвестиции, подразделяя последние на прямые и портфельные; в зависимости от срока реализации инвестиционного проекта инвестиции можно подразделить на краткосрочные и долгосрочные; исходя из формы собственности инвестора, различают частные, государственные и смешанные инвестиции; принимая во внимание национально-территориальный признак субъекта инвестирования, выделяют внутренние и иностранные (внешние) инвестиции. “Очевидно, что в зависимости от целей, преследуемых инвестором, инвестиции могут быть предпринимательскими, т.е. имеющими целью получение прибыли (дохода), и непредпринимательскими – имеющими целью достижение иного полезного эффекта”¹⁸.

По мнению А.В. Белицкой, следует проводить классификацию не только видов инвестиций, но и видов инвестиционной деятельности. При этом в качестве критерия классификации она предлагает выделять источник инвестирования: публичное (государственное, муниципальное) инвестирова-

ние, частное инвестирование и государственно-частное партнерство.

Публичное инвестирование представляет собой вложение средств федерального (муниципального) бюджета, иного федерального (муниципального) имущества и неимущественных прав, имеющих денежную оценку, с целью получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Частное инвестирование представляет собой вложение средств частных лиц с целью получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. При этом “возможности договорного оформления инвестиционного проекта столь же разнообразны, как и объекты инвестирования”¹⁹. Государственно-частное партнерство является особым видом инвестиционной деятельности, в которой взаимодействуют публичный и частный партнеры, объединяют вклады, распределяют риски и распределяют прибыль (смешанное инвестирование)²⁰. При этом возможно предположить, что в рамках смешанной формы инвестирования виды инвестиций в инфраструктурные проекты можно подразделить на реальные и финансовые, прямые и портфельные инвестиции.

Исходя из изложенного, к числу форм инвестирования, характерных для инвестиций в инфраструктуру, можно отнести:

среди реальных инвестиций – концессионные соглашения и другие соглашения о государственно-частном партнерстве;

в качестве прямых инвестиций – проектное финансирование (в том числе корпоративная форма);

эмиссию инфраструктурных облигаций как разновидность портфельных инвестиций.

В Российской Федерации в настоящее время наиболее популярными способами инвестирования в инфраструктуру являются проектное и структурное финансирование, а также эмиссия инфраструктурных ценных бумаг, как правило, облигаций, корпоративная форма инвестирования. При анализе форм и видов инвестиций, применимых для реализации инфраструктурных проектов, необходимо учитывать особенности правоприменительной практики, сложившейся на сегодняшний момент.

¹⁷ См.: *Ведерников А.В.* Иностранные инвестиции в Российской Федерации. Правовые аспекты. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 11.

¹⁸ *Целовальникова И.Ю.* Указ. соч. С. 16.

¹⁹ *Хаусманн Р.* Инвестиционные договоры с иностранными инвесторами: правовые аспекты инвестиционных договоров. Сб. ст. / Под ред. А. Алиева, С. Крупко, А. Трунка. М., 2012. С. 9.

²⁰ См.: *Белицкая А.В.* Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

Так, например, российское законодательство о концессионных соглашениях содержит императивную формулировку в отношении предмета концессионного соглашения – обязательно должно быть обеспечено строительство и (или) реконструкция определенного объекта (виды которых отражены в закрытом перечне)²¹. Таким образом, по российскому законодательству публичная услуга не может быть объектом концессионного соглашения, как это предусмотрено, например, в США, Канаде и др.²² Корпоративная форма инвестирования, предполагающая создание юридического лица с участием публичного и частного партнеров (без заключения договора в отношении реализации проекта), редко используется в качестве единственного механизма, т.е. без заключения контракта²³.

Современное российское законодательство крайне фрагментарно регулирует вопросы как инфраструктурных проектов в целом, так и вопросы инвестирования в них. Вместе с тем законодательство Российской Федерации пока восприняло лишь немногие известные науке и законодательству зарубежных стран институты структурирования крупных инфраструктурных проектов с привлечением частного и “квазичастного” капиталов. Законом в большей степени урегулирована концессия, приняты специальные законодательные акты в отношении таких форм проектного финансирования, как хозяйственное партнерство и инвестиционное товарищество, но отсутствует регулирование таких механизмов, как, например, выпуск инфраструктурных облигаций.

Следует также учитывать, что участие публично-правовых образований практически неизбежно при реализации комплексных инфраструктурных проектов, что обусловлено следующими факторами: технологической сложностью объектов инфраструктуры, высокой степенью значимости их эксплуатации для безопасности и жизнедеятельности населения, высокой стоимостью проекта, влекущей необходимость предоставления мер государственной финансовой поддержки.

Так же их участие обусловлено существующим механизмом правового регулирования инфраструктурных отраслей, устанавливающим компетенцию отраслевых министерств и ведомств и

определяющим полномочия в отношении создания и эксплуатации инфраструктурных объектов. Ряд объектов инфраструктуры относится к сфере деятельности субъектов естественных монополий²⁴.

Кроме того, необходимо учитывать роль различных государственных институтов (банков развития и т.п.), располагающих инструментами долгосрочного финансирования и тем самым способных стимулировать инвестиционную деятельность, в первую очередь в отношении крупномасштабных проектов, имеющих социально-экономическое значение для государства.

“Подсчитано, что в настоящее время в мире функционируют около 750 институтов развития, преимущественно банков. Заметную роль играют банки развития в реструктуризации экономики таких стран, как Германия, Япония, Китай, Италия, Индия, Бразилия. Это означает, что использования только рыночных методов для формирования оптимальных пропорций национальной экономики явно недостаточно”²⁵.

“Мировой опыт реализации инфраструктурных проектов свидетельствует о том, что государство часто принимает на себя рыночный риск в рамках определенных базовых условий. От распределения рисков и возможностей зависят функции государства”²⁶.

Таким образом, реализация комплексных инфраструктурных проектов на практике осуществляется либо исключительно государством, либо государством в партнерстве с одним или несколькими частными инвесторами, т.е. по модели государственно-частного партнерства.

“Анализ законодательства о государственно-частном партнерстве в различных странах свидетельствует о том, – отмечает А.В. Белицкая, – что по своей сути государственно-частное партнерство является видом инвестиционной деятельности, а государственно-частное партнерство в каждом отдельном случае представляет собой инвестиционный проект”²⁷.

²¹ См.: Статьи 3, 4 Федерального закона “О концессионных соглашениях” от 21 июля 2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 июля.

²² См.: Белицкая А.В. Указ. соч.

²³ Terminology of Public-Private Partnership by Hall David, de la Motte Robin, Davies Steve. Public Services International Research Unit. 2003. P. 4.

²⁴ См.: ст. 4 Федерального закона “О естественных монополиях” от 17 августа 1995 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 27 января 2013 г.) // Росс. газ. 1995. 24 авг.

²⁵ Кабашкин В.А. Совершенствование управления субфедеральным и муниципальным долгом посредством использования механизма государственно-частного партнерства // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2010. № 1.

²⁶ Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2.

²⁷ Белицкая А.В. Указ. соч.

В научной литературе отмечается, что государственно-частное партнерство имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель – удовлетворение публичного интереса)²⁸, “проекты с использованием механизма государственно-частного партнерства должны быть стратегическими проектами приоритетного характера, которые являются частью отраслевой стратегии и экономической политики”²⁹.

При обоснованном, по нашему мнению, сохранении ключевой роли государства в обеспечении надлежащей реализации проекта, мониторинга деятельности частных инвесторов и оперативно-го и продуманного реагирования на любые возникающие изменения или конфликты во избежание потенциальных споров³⁰ справедливым представляется подход, согласно которому единым системообразующим принципом государственно-частного партнерства является принцип сбалансированного сочетания публично-правовых и частноправовых средств³¹, и при формировании механизма правового регулирования государственно-частного партнерства необходимо исходить из данного принципа и учитывать интересы частного партнера не в меньшей степени, чем публичного.

Вместе с тем в настоящее время специальное регулирование института государственно-частного партнерства представлено Федеральным законом “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 13 июля 2015 г.³², Федеральным законом “О концессионных соглашениях” от 21 июля 2005 г. и рядом подзаконных нормативно-правовых актов Правительства РФ. В остальной части указанные институты урегулированы общими положениями Гражданского кодекса РФ о договорах, нормами Бюджетного кодекса РФ (в части управления государственным имуществом и управления средствами бюджетов публично-правовых образований, участвующих в реализации проектов), а также целым рядом норм и институтов, формирующими различные отрасли права.

Приходится констатировать, что федеральное законодательство о государственно-частном партнерстве фрагментарно, не систематизировано, и этот институт пока не получил своего надлежащего комплексного регулирования.

К другой категории правовых проблем, препятствующих интенсивному развитию инвестиционной деятельности в отношении инфраструктурных объектов, относится неопределенность компетенции органов государственной и муниципальной власти, а также балансодержателей в отношении объектов инфраструктуры. Помимо пробелов регулирования, действующее законодательство не содержит ответа на ключевой для рассматриваемых экономико-правовых отношений вопрос о соотношении публично-правовых и частноправовых элементов указанных отношений и, более того, об их правовой природе. При этом международная практика показывает, что инвесторам, участвующим в государственно-частных партнерствах, требуется предсказуемая и надежная нормативно-правовая база³³.

Не получили надлежащего законодательного регулирования меры по финансированию комплексных инфраструктурных проектов и государственной поддержке, что создает проблемы для масштабного развития инфраструктурных проектов. Постоянная практическая потребность в мерах государственной поддержки (предоставление заемного финансирования государственными корпорациями (Внешэкономбанк) или бюджетными институтами (Фонд национального благосостояния), предоставление субсидий и государственных гарантий, способных обеспечить инвестиционную привлекательность проекта) регулируется несколькими постановлениями Правительства РФ, зачастую принимаемыми для целей реализации конкретных проектов.

Выработанные практикой подходы к привлечению структурного и проектного банковского финансирования комплексных инфраструктурных проектов, в том числе к способам обеспечения исполнения обязательств по таким кредитным договорам, не восприняты законодательством и существуют в статусе “других способов, предусмотренных законом или договором” с неочевидной судебной перспективой в каждом конкретном случае. Примером такого способа обеспечения выступают “прямые соглашения”, заключаемые сторонами концессионного соглашения с финан-

²⁸ См.: *Skelcher C. Public-Private Partnerships and Hybridity*. Oxford, 2005. P. 347.

²⁹ См.: *Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти*. Астана, 2010. С. 2.

³⁰ См.: там же.

³¹ См.: *Белицкая А.В.* Указ. соч.

³² См.: *Росс. газ.* 2015. 17 июля.

³³ *Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ООН. Нью-Йорк, Женева, 2008.*

сирующей организацией на основании ч. 4 ст. 5 Федерального закона “О концессионных соглашениях” от 21 июля 2005 г., регулирование которой нельзя признать удовлетворительным с точки зрения правоприменительной практики.

В научной литературе в отношении инвестирования в инфраструктурные проекты отмечается наличие “нормативной десинхронизации, когда различные инструменты и нормы права содержат значительное количество коллизий, которые не позволяют их использовать с максимальной отдачей”³⁴.

В целом с учетом экономической значимости как системообразующих, так и прочих инфраструктурных проектов и важности надлежащего комплексного правового регулирования всех аспектов их реализации, включая принятие решения о подготовке проекта, согласование его условий, принятие решения о модели его реализации, привлечение финансирования, предоставление мер государственной поддержки и прочих, можно сделать вывод о необходимости дальнейшего развития соответствующего законодательства, включая законодательство о государственно-частном партнерстве.

Законодатель активно работает над устранением пробелов правового регулирования и законодательного закрепления широкого спектра форм инвестирования в инфраструктурные проекты, в том числе в форме государственно-частного партнерства. Так, 13 июля 2015 г. принят и опубликован Федеральный закон “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, вступивший в силу с 1 января 2016 г.

Можно ожидать, что появление нормативно-правового акта, основополагающего для регу-

лирования института государственно-частного партнерства, а значит, и крайне важного для регулирования инвестирования в инфраструктурные проекты, позволит улучшить общую ситуацию с нормативным регулированием рассматриваемых проектов. Однако уже сейчас очевидно, что данный законопроект не решит такой ключевой проблемы, как отсутствие специальных норм, регламентирующих особенности правоотношений при реализации проектов государственно-частного партнерства, в том числе инфраструктурных проектов, в отраслевом законодательстве.

Так, например, данным Законом устанавливается, что, если при реализации проекта планируется использование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, решение о реализации проекта может быть принято только при условии, что использование таких средств предусмотрено федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами³⁵. При этом в бюджетное законодательство соответствующих правок не вносится.

Изложенное позволяет сделать вывод, что вопросы правового регулирования инвестирования в инфраструктурные проекты, как и вопросы правового обеспечения конкретных, в особенности крупных, инфраструктурных проектов, нуждаются в глубоком научном исследовании, которое должно послужить базой для дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

³⁴ Еганиян А. Указ. соч. С. 620.

³⁵ Часть 5 ст. 10 Федерального закона “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” // Росс. газ. 2015. 17 июля.