

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Впервые понятие «бюджетные инвестиции» было использовано в российском законодательстве в законе РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».

Прежде всего необходимо отметить, что указанным законом расходы бюджетов всех уровней разделялись на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и в бюджет развития. При этом в бюджет развития входили ассигнования на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством.

С 1 января 2000 г. бюджетные правоотношения регулируются Бюджетным кодексом РФ (далее — БК РФ).

Статья 67 БК РФ рассматривает часть расходов бюджетов, обеспечивающую инновационную и инвестиционную деятельность, включающую статьи расходов, предназначенных для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, как разновидность капитальных расходов бюджетов.

Инвестиции в действующие или вновь создаваемые юридические лица названы в ст. 79 и 80 БК РФ бюджетными инвестициями. При этом, определяя порядок финансирования таких расходов бюджетов, порядок предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, БК РФ не содержит определения самого понятия «бюджетные инвестиции», что на практике порождает некоторые сложности. Например, согласно п. 3 ст. 268 БК РФ Министерство финансов Российской Федерации организует финансовый контроль и проверки юридических лиц — получателей гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций. Следовательно, от решения

вопроса о том, относятся ли полученные средства к бюджетным инвестициям, будет зависеть, подлежит ли проверка предприятие, получившее из бюджета финансовые средства. От решения того же вопроса зависит, приобретает ли государство или соответствующий орган местного самоуправления право на долю в уставном капитале и имуществе юридического лица — получателя бюджетных средств (п. 1 ст. 80 БК РФ).

Таким образом, решение вопроса о том, какое расходование бюджетных средств признавать бюджетными инвестициями, имеет, по нашему мнению, важное практическое значение.

В литературе встречаются мнения, что при определении понятия «бюджетные инвестиции» следует исходить из общего определения инвестиций, содержащегося в соответствующих федеральных законах<sup>1</sup>. Полагая, с таким суждением можно согласиться.

В соответствии с уже упоминавшейся ст. 67 БК РФ бюджетные инвестиции представляют собой часть капитальных расходов бюджетов, предназначенных для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица. При этом правоотношения в сфере инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, регулируются федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон о капитальных инвестициях).

Согласно ст. 1 указанного закона инвестиции — это 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.

Из приведенного определения следует, что вложение денежных средств, если оно

соответствует определенным признакам, в частности производится в объекты предпринимательской и (или) другой деятельности, и имеет целью получение прибыли и (или) достижение иного полезного эффекта, является инвестированием.

Бюджетные инвестиции могут предоставляться только путем выделения средств бюджетов. При этом вкладываться такие средства могут в объекты как предпринимательской, так и иной деятельности. Государственные инвестиции вкладываются, как правило, в инфраструктуру, в широком смысле этого слова, включающую в себя производственную, социально-бытовую и другие сферы общественного воспроизводства<sup>3</sup>.

Необходимо признать, что вложение бюджетных средств государством не всегда связано с извлечением прибыли, однако также следует отметить и то, что такое вложение всегда направлено на достижение положительного социального эффекта, что согласно приведенному определению инвестиций является достаточным основанием для признания такого вложения инвестициями.

Выделение бюджетных инвестиций в качестве особого вида инвестиций обусловлено, на наш взгляд, во-первых, особенностями средств, за счет которых производится финансирование бюджетных инвестиций, и, во-вторых, особенностями правового положения участников общественных отношений по предоставлению средств бюджетов в качестве инвестиций, которые, в свою очередь, обуславливают наступление особых правовых последствий.

Остановимся на характеристике особенностей бюджетных инвестиций.

Напомним, что согласно ст. 67 БК РФ бюджетные инвестиции названы в числе расходов бюджетов. Следовательно, первым условием, без соблюдения которого невозможно предоставление бюджетных инвестиций, является необходимость указания расходов на финансирование бюджетных инвестиций в законе о соответствующем бюджете. Такой вывод следует и из того, что одним из принципов бюджетной системы является принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных

фондов (ст. 32 БК РФ), согласно которому все доходы и расходы бюджетов подлежат отражению в бюджетах.

Согласно ст. 6 БК РФ бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. От имени государства и местного самоуправления выступают наделенные соответствующей компетенцией органы государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, в качестве инвестора при предоставлении бюджетных инвестиций могут выступать органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. Данный вывод подтверждается и п. 2 ст. 4 Федерального закона о капитальных инвестициях, который называет среди инвесторов в том числе государственные органы и органы местного самоуправления.

Федеральный закон о капитальных инвестициях среди субъектов инвестиционной деятельности называет также заказчиков и подрядчиков. При привлечении к участию в правоотношениях по предоставлению бюджетных инвестиций в качестве подрядчиков и заказчиков юридических и физических лиц специфика их деятельности состоит в том, что указанные лица осуществляют свою деятельность на основе заключаемых с инвестором государственных контрактов. При этом в силу п. 2 ст. 72 БК РФ государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе. Однако возможность размещения государственных контрактов без проведения конкурса может быть предусмотрена федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Другими участниками инвестиционных отношений согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона о капитальных инвестициях являются пользователи объектов капитальных вложений — физические и юридические лица, в том числе иностранные, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иностранные государства,

международные объединения и организации, для которых создаются указанные объекты. Пользователями объектов капитальных вложений могут быть инвесторы.

Прежде всего, пользователями объектов капитальных вложений могут быть как уполномоченные на то органы государственной власти или местного самоуправления, выступающие одновременно инвесторами, так и юридические лица, которым указанные объекты переданы.

Органы государственной власти и местного самоуправления вправе передать имущество на праве хозяйственного ведения и оперативного управления соответственно унитарным предприятиям (ст. 114 ГК РФ) и бюджетным учреждениям (ст. 120, 296 ГК РФ). Кроме того, по решению Правительства Российской Федерации на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, может быть образовано унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления (федеральное казенное предприятие) (ст. 115 ГК РФ).

Представляется, что перечисленные юридические лица вправе выступать в качестве пользователей объектов инвестиций.

Следует отметить, что круг пользователей объектов капитальных вложений отнюдь не исчерпывается названными субъектами. Согласно п. 1 ст. 80 БК РФ бюджетные инвестиции могут предоставляться и юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Как видим, законодатель не называет, как ранее, в п. 3 ст. 14 закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», конкретные организационно-правовые формы юридических лиц — пользователей объектов инвестиций. Однако исходя из того, что объектом, в отношении которого возникает право государственной или муниципальной собственности, являются уставный (складочный) капитал и имущество юридического лица, можно примерно определить, какие именно юридические лица могут являться пользователями объектов инвестиций.

Согласно п. 1 ст. 66 ГК РФ уставный (складочный) капитал формируется при создании хозяйственных товариществ и обществ. В соответствии с той же статьей имущество, созданное за счет вкладов учредителей (участников), а также произведенное и приобретенное хозяйственным товариществом или обществом в процессе его деятельности, принадлежит ему на праве собственности.

Таким образом, можно прийти к выводу, что в качестве юридических лиц — пользователей объектов инвестиций, не являющихся государственными или муниципальными предприятиями, могут выступать полное товарищество (ст. 69 ГК РФ), товарищество на вере (ст. 82 ГК РФ), общество с ограниченной ответственностью (ст. 87 ГК РФ), общество с дополнительной ответственностью (ст. 95 ГК РФ), акционерное общество (ст. 96 ГК РФ). Только для обозначения имущества перечисленных видов юридических лиц в гражданском законодательстве используются термины «уставный капитал» и «складочный капитал». Однако следует учитывать, что согласно п. 4 ст. 66 ГК РФ участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере могут быть индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации.

Участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере могут быть граждане и юридические лица. Государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом. Следовательно, в качестве юридических лиц — пользователей объектов инвестиций, не являющихся государственными или муниципальными предприятиями, могут выступать только товарищество на вере, общество с ограниченной ответственностью, общество с дополнительной ответственностью, акционерное общество.

Таким образом, в качестве пользователей объектов бюджетных инвестиций выступают органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления, государ-

ственные и муниципальные унитарные предприятия, бюджетные учреждения, а также товарищества на вере, общества с ограниченной ответственностью, общества с дополнительной ответственностью, акционерные общества.

Особенности правового положения участников правоотношений, возникающих по поводу предоставления бюджетных инвестиций, определяют особый порядок их предоставления. Так, в соответствии с действующим законодательством в зависимости от того, кто является пользователем объектов инвестиций, можно выделить общий порядок предоставления бюджетных инвестиций, когда пользователем объектов бюджетных инвестиций выступают органы государственной власти, местного самоуправления или государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения, и специальный, когда пользователем объектов бюджетных инвестиций выступают юридические лица, не являющиеся государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

Общий порядок предоставления бюджетных инвестиций определен в ст. 79 БК РФ.

Согласно п. 1 указанной нормы расходы на финансирование бюджетных инвестиций предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную целевую программу, региональную целевую программу либо на основании решения федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что БК РФ не предусматривает создание целевых программ органами местного самоуправления. При этом для включения соответствующих расходов в местный бюджет достаточно решения органа местного самоуправления.

В соответствии с п. 2 ст. 79 БК РФ допускается финансирование бюджетных инвестиций по объектам государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности из федерального бюджета при условии, что указанные объекты были включены в фе-

деральную адресную инвестиционную программу или федеральные целевые программы на стадии составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год. В этом случае применяется особый порядок исполнения расходов федерального бюджета, предусмотренных на финансирование объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. Так, согласно п. 4 ст. 85 БК РФ при исполнении федерального бюджета ассигнования, предусмотренные на финансирование указанных объектов, передаются бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам в порядке регулирования межбюджетных отношений.

Финансирование бюджетных инвестиций по федеральным инвестиционным проектам, предусматривающим расходы в сумме более 200 тыс. минимальных размеров оплаты труда, также имеет свои особенности. В частности, п. 3 ст. 79 БК РФ установлено, что такие инвестиционные проекты подлежат рассмотрению и утверждению в порядке, определенном для финансирования федеральных целевых программ. Следовательно, согласно п. 1 ст. 197 БК РФ указанные инвестиционные проекты должны быть представлены в Государственную думу Правительством РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. А если инвестиционный проект утверждается впервые, по нему необходимо представить технико-экономическое обоснование финансирования и прогноз ожидаемых результатов исполнения (п. 3 ст. 197 БК РФ).

Особый порядок, как было отмечено ранее, применяется при предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Основная особенность заключается в том, что в силу п. 1 ст. 80 БК РФ предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение

права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества указанных юридических лиц и оформляется участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Редакция п. 1 ст. 80 БК РФ представляется нам не вполне удачной, так как согласно указанному пункту право государственной или муниципальной собственности возникает и на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов, и на соответствующую часть имущества указанных юридических лиц<sup>4</sup>. При этом не определено, в каком размере возникает право собственности на часть уставного капитала, а в каком — на часть имущества юридического лица. В статье говорится только об эквивалентной и соответствующей части. Если «эквивалентный» относится к размеру расходов бюджета на финансирование бюджетных инвестиций, то чему должна соответствовать часть имущества?

Кроме того, согласно действующему гражданскому законодательству уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ назван составной частью имущества таких юридических лиц. Следовательно, существует определенная неясность в вопросе о том, право государственной собственности на часть уставного капитала возникает как часть права на имущество юридического лица или как самостоятельное право.

Другой особенностью специального порядка предоставления бюджетных инвестиций является то, что бюджетные инвестиции юридическим лицам, указанным в п. 1 ст. 80 БК РФ, включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления и ука-

занным юридическим лицом об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций (п. 2 ст. 80 БК РФ).

На важность надлежащего документального оформления отношений по предоставлению бюджетных инвестиций указывается и в п. 3 ст. 80 БК РФ, согласно которому для предоставления бюджетных инвестиций проекты договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций должны быть оформлены в течение двух месяцев после вступления в силу закона о бюджете. Отсутствие оформленных в установленном порядке договоров является основанием для блокировки предусмотренных на соответствующие бюджетные инвестиции расходов.

Третья особенность специального порядка предоставления бюджетных инвестиций заключается в том, что созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным или муниципальным имуществом (п. 4 ст. 80 БК РФ).

Нечеткость формулировки приведенной нормы порождает вопросы при ее практическом применении. В случае, если из созданного с привлечением бюджетных инвестиций объекта в силу его функционального назначения может быть выделена часть, то эту часть имущества можно передать в управление органу управления государственным или муниципальным имуществом. Если же объект представляет собой единый производственный комплекс, который не может быть разделен в силу своего функционального назначения, невозможно вести речь о передаче его части в управление органу управления государственным или муниципальным имуществом. Тогда возможно только участие государственных или муниципальных органов в управлении таким объектом.

Исходя из изложенного, можно выделить ряд признаков бюджетных инвестиций. Во-первых, бюджетные инвестиции — это средства бюджетов. Во-вторых, предоставление бюджетных инвестиций осуществляется в установленном в законодательстве порядке. В-третьих, бюджетные инвестиции вкладываются в объекты предпринимательской и иной деятельности. В-четвертых, вложение бюджетных инвестиций осуществляется с целью как извлечения прибыли, так и достижения иного социального эффекта.

Таким образом, бюджетные инвестиции — это бюджетные средства, вкладываемые в установленном в законодательстве порядке в объекты предпринимательской и иной деятельности с целью извлечения прибыли и (или) достижения иного социального эффекта.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Конюхова Т. В. Комментарий к бюджетному законодательству Российской Федерации // Право и экономика. 1996. № 24. С. 15.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 9. Ст. 1096.

<sup>3</sup> Богатырев А. Г. Инвестиционное право. М.: Рос. право, 1992. С. 18.

<sup>4</sup> В п. 3 ст. 14 закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» устанавливалось, что право государственной или муниципальной собственности возникает либо на часть уставного капитала, либо на часть имущества товариществ или акционерных обществ.

**М. А. СУВОРОВ**

*аспирант Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации*

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

В научной литературе и в законодательстве отсутствуют общепринятые определения понятий «производство» и, в частности, «административное производство», а также классификация их видов. Тем не менее, в гражданском судопроизводстве (процессе) четко выделяются понятия искового производства (ст. 113–230 ГПК), производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений (ст. 231–244 ГПК), и особого производства (ст. 245–281 ГПК). Кроме того, выделяются процессуальные стадии производства в суде первой инстанции (разд. II ГПК), в кассационной инстанции (разд. III ГПК), в надзорной инстанции (гл. 36 ГПК) и исполнительного производства (разд. V ГПК). В уголовном судопроизводстве (процессе) также проводится дифференциация как по стадиям, так и по специфике процессуальных форм определенных категорий дел: досудебное

(часть вторая УПК) и судебное (часть третья УПК) производства, в суде первой инстанции (разд. IX УПК), в суде второй инстанции (разд. XIII УПК), в надзорной инстанции (гл. 47 УПК), производства по уголовным делам, подсудным мировому судье (гл. 41 УПК), рассматриваемым судом с участием присяжных заседателей (гл. 42 УПК), в отношении несовершеннолетних (гл. 50 УПК), производства по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора (гл. 47 УПК), и о применении принудительных мер медицинского характера (гл. 51 УПК). Таким образом, в гражданском и уголовном процессах под производством понимаются как стадии рассмотрения дел, так и порядок рассмотрения их отдельных категорий.

В специальной литературе обосновываются различные подходы к вопросу о том, что следует понимать под административным