

Комягин Дмитрий Львович
доктор юридических наук
профессор кафедры финансового права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
ведущий научный сотрудник
Института публично – правовых исследований

О понятии и видах бюджетных инвестиций¹

В самом широком смысле инвестиции понимаются как все виды активов (средств), вкладываемых в хозяйственную деятельность в целях получения дохода². Следует разделять понятия инвестиций и инвестиционной деятельности, смыслом которой называют процесс преобразования инвестиционных ресурсов во вложения³.

С экономической точки зрения инвестиции можно рассматривать как осознанный отказ от роста текущего потребления в пользу относительно большего дохода в будущем (или будущей экономии расходов), который обеспечит и большее суммарное потребление⁴. Или, по-другому^[a1], инвестиции – это «та часть дохода за данный период, которая не была использована для потребления»⁵.

Источником инвестиций могут быть, в первую очередь^[a2], сбережения, но также заёмные средства и самые разнообразные активы, имеющие

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014 - 2015 гг.).

²См.: Шарп У. Ф., Александер Г. Д., Бейли Д. В. Инвестиции. М., 1998; Гуцин В. В., Овчинников А. А. Указ. соч. С. 153.

³См.: Гильманов Э. М. Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 10.

⁴ Инвестиции. Учебник для бакалавров / под ред. В. В. Ковалёва, В. В. Иванова, В. А. Лялина – М. 2014. С.9

⁵ Данное определение Дж. Кейнса приводится в кн.: Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992. С. 8.

денежное выражение. Из такого понимания инвестиций вытекает ^[a3]понятие инвестирования, то есть процесс^[a4]а вложения вышеуказанных активов в объекты ^[a5]инвестиций⁶.

Имеются различные определения инвестиций как в законодательстве, так и в доктринальных источниках⁷, но ^[a6]всех их^[a6] объединяет следование семантическому смыслу этого понятия, которое происходит от лат. invest — вкладывать, причём вкладывать ради будущего полезного результата. Впрочем, возможны иные варианты прочтения данного термина: от английского "in vest" - в жилетку^[a7]или (в большинстве переводов) от английского "investments" - капиталовложения⁸.

Последнее значение (investments – капиталовложения) ^[a8]будет исторически первым для российской реальности. О.А.Акопян отмечает, что до 1991 года, «когда началось формирование отечественного инвестиционного законодательства, понятие "инвестиции" подчинялось

⁶Аскинадзи В. М. Максимова В. Ф. Инвестиции – М. 2014. С. 10.

⁷ Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005) определяет инвестиции как денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, кредиты, 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. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096) определяет инвестиции как 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. Ещё определение: инвестиции — расходы на создание, расширение или реконструкцию и техническое перевооружение основного и оборотного капитала. См.: Вахрин П. И. Инвестиции. М., 2002; Гуцин В. В., Овчинников А. А. Инвестиционное право. М., 2009. С. 153. Замечательный обзор подходов к понятию инвестиций дан в работе Инвестиции. Учебник для бакалавров / под ред. В. В. Ковалёва, В. В. Иванова, В. А. Лялина – М. 2014. С.20-22.

⁸ Целовальникова И. Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: Монография – М. 2013. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

понятию "капитальные вложения"⁹. Первоначально в российской правовой и экономической литературе, а также в нормативных правовых актах «инвестиции», «капиталовложения» и «основные средства» использовались как очень близкие по смыслу понятия, разные стороны одного явления.

На сегодняшний день "капитальные вложения" могут рассматриваться лишь как одна из форм инвестиционной деятельности, когда в качестве объекта вложения выступают основные средства. В международных отношениях трансграничные инвестиции давно представляют собой особое явление и предмет специального регулирования¹⁰. Данное положение вещей нашло полное отражение в отечественном законодательстве. Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»¹¹ фактически трансформировался в два закона, которые определяют два разных подхода к понятию инвестиций. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹² связан, что следует из названия, с инвестициями в форме *капитальных вложений*, то есть вложений в основные фонды. Федеральный закон от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"¹³ регулирует коммерческую деятельность иностранных инвесторов, которая заключается во вложении ими средств в *неограниченный круг объектов предпринимательской деятельности* на территории Российской Федерации.

[a10]

Последний подход к инвестициям отражён и в иных нормативных

⁹ Акопян О.А. Законодательство в области инвестирования в капитальные вложения // Журнал российского права". 2010. № 2.

¹⁰ Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств. Заключена в г. Вашингтоне 18 марта 1965 года. Доступ из КонсультантПлюс.

¹¹ ВВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005.

¹² СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

¹³ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

правовых актах. Например, в Федеральных законах от 28 ноября 2011 года № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе»¹⁴ и от 29 ноября 2001 года № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»¹⁵ в качестве возможного объекта для инвестирования прямо называются ценные бумаги, в том числе даже иностранных эмитентов. Такое инвестирование не может быть отнесено к капитальным вложениям.

Таким образом, понятие инвестиций является неоднозначным, зависит от того, в каком виде существуют инвестиции (только расходы, то есть денежные средства, или любые имущественные и неимущественные активы), на какой объект направлена инвестиционная деятельность (на капитальные вложения или на приобретение неограниченного круга активов).

Бюджетные правоотношения отражают [a11]оба вышеназванных подхода к инвестициям. Во-первых, [a12]определённые расходы бюджета на капитальные вложения прямо названы бюджетными инвестициями. Во-вторых, средства бюджета [a13]могут вкладываться в разного рода активы. В таком случае мы имеем дело с суверенными фондами, которыми являются Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ст. 96.9 – 96.11 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Данные фонды формируются за счёт части доходов бюджета, их средства размещаются в [a14]иностранной валюте и [a15]финансовых активах. Размещение средств суверенных фондов осуществляется с целью обеспечения их сохранности и получения дохода, то есть по своей сути представляет собой тот вид инвестирования, который предусмотрен, например, Федеральным законом «Об инвестиционных фондах». Аналогичную деятельность осуществляет и Федеральное казначейство при [a16]управлении остатком средств на едином счёте бюджета (ст. 166.1 БК РФ). Указанная деятельность, однако, не называется инвестиционной, и размещение временно свободных средств бюджета в

¹⁴ СЗ РФ . 2011. № 49 (ч. 1) ст. 7013.

¹⁵ СЗ РФ 2001. № 49. Ст. 4562.

финансовые активы не именуется^[a17] в бюджетном законодательстве инвестициями.

Далее рассмотрим подробнее содержание бюджетных инвестиций по бюджетному законодательству, исходя из их легального определения. Бюджетные инвестиции заметно отличаются от иных видов^[a18] инвестиций,^[a19] во-первых^[a20], по источнику и форме инвестиций и, во-вторых^[a21], по объекту инвестиций. Во многих учебных курсах бюджетные инвестиции^{[a22][a23]} даже не рассматриваются как вид инвестиций¹⁶. В таких учебных курсах понятие инвестиций главным образом^[a24] связано с управлением пакетом приобретённых активов на рынках ценных бумаг и финансовых деривативов. Особенность бюджетных инвестиций становится понятной после анализа их определения.

Бюджетные инвестиции относятся к одному из видов расходов бюджета, выделяемых по признаку экономического содержания расходной операции¹⁷. Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) установлено, что бюджетные инвестиции — бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счёт средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества (ст. 6 БК РФ). Таким образом, объектом бюджетных инвестиций практически всегда являются основные средства¹⁸, а в качестве инвестиций выступают^[a25] денежные средства, выделяемые из бюджета. При этом законодатель никак не намекает, что целью бюджетных инвестиций является будущая выгода (доход, прибыль или экономия). Этим (отсутствием^[a26] будущей выгоды)

¹⁶См., например, *Цви Боди, Алан Дж. Маркус, Алекс Кейн* Инвестиции. Учебник. – М. 2013; *Уильям Ф. Шарп Гордон Дж. Александер Джеффри В. Бэйли* Инвестиции. – М. 2014; . М. *Максимова В. Ф.* Указ. соч.

¹⁷ Подробнее о классификации расходов бюджета см. *Казна и бюджет / под ред. Д. Л. Комягина* – М. 2014. С. 203 – 218.

¹⁸ Понятие капитала также имеет широкую трактовку, здесь под капиталовложениями понимаются вложения в основные средства.

понятие бюджетных инвестиций принципиально отличается^[a27] от экономического понятия инвестиций в коммерческой сфере.

^[a28]Из легального понятия бюджетных инвестиций можно увидеть, что их целевым направлением^[a29] является *увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества*. Иначе говоря, происходит приращение имущественной части казны за счёт уменьшения её денежной части (бюджета). Можно сказать и более общо: исходя из определения, бюджетное инвестирование является одной из процедур, через которые происходит трансформация казны.

Понятие имущественной и денежной частей казны следует рассмотреть подробнее. В соответствии с п. 4 ст. 214 ГК РФ и п. 4 ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)^[a30] государственную (муниципальную) казну составляют средства соответствующего бюджета и иное государственное (муниципальное) имущество, не закреплённое за государственными предприятиями и учреждениями. Отсюда следует, что государственная (муниципальная) казна может быть разделена на две части – бюджет и нераспределённое имущество,^[a31] или – на денежную и неденежную части.

Верным будет считать, что неденежную часть казны составляет всё публичное имущество (то есть имущество, отнесённое к государственной или муниципальной собственности). Понятие «нераспределённого имущества», введённое в ГК РФ, имеет скорее^[a32] практическую задачу отделить учтённое и распределённое публичное имущество от иного публичного имущества. ГК РФ регулирует только определённый круг правоотношений, касающихся правового положения участников гражданского оборота¹⁹. В то же время отношения, складывающиеся вокруг публичного имущества и публичной собственности^[a33], далеко не всегда характеризуются равенством, автономией воли и имущественной самостоятельностью их участников.

¹⁹ Ст. 2 ГК РФ.

За пределами гражданского права лежат отношения, регулируемые земельным, лесным, водным, природоохранным, бюджетным законодательством, законодательством о государственном материальном резерве, о недрах, о драгоценных металлах и драгоценных камнях, о животном мире, о рыболовстве и водных биологических ресурсах, культивируемых биоресурсах, континентальном шельфе, объектах культурного наследия и т.д. Приведённый выше перечень общественных отношений, связанных с казной, не является закрытым, так как техническое развитие и иные глобальные процессы предлагают для включения в оборот всё новые объекты. Так, после принятия Рамочной конвенции Организации Объединенных наций об изменении климата 1992 года²⁰ появились квоты на эмиссию (выбросы) в атмосферу парниковых газов и их прекурсоров. Развитие биотехнологий ставит вопрос о сохранении и охране генофонда не только сельскохозяйственных культур, но также и человека (нации). Успехи в исследовании и использовании космического пространства могут со временем поставить вопрос о правах собственности на космические тела²¹. Развитие частного права привело к необходимости рыночной оценки доброго имени и репутации²².

²⁰ СЗ РФ № 46, ст. 5204. 1996 г.

²¹ Необходимо заметить, что сегодня космическое пространство является территорией общего пользования и открыто для свободного исследования всеми государствами. Деятельность в космосе упоминается в п. "и" ст. 71 Конституции Российской Федерации, действует Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 "О космической деятельности", принят ряд международных соглашений о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, о международной ответственности за ущерб, причинённый космическими объектами, о деятельности государств на Луне и других небесных телах и т.д.

²² Речь идёт, в числе прочего, и об оценке нематериальных активов "гудвилла", которая производится согласно международным стандартам финансовой отчетности, введённым в действие приказом Минфина России от 25 ноября 2011 г. № 160н, а также о коммерческом использовании наименования Россия и Российская Федерация и производных от них, использование которых сегодня регулируется постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2010

Термин "*нераспределённое имущество*", употреблённый в ГК РФ, может иметь разные толкования. В действительности, под «нераспределённостью» подразумевается некое состояние, так как одно и то же имущество может переходить из нераспределённого состояния в распределённое (возможно, и обратно). Разделение публичного имущества на нераспределённое и иное (распределённое) очень условно, не отвечает требованию юридической определённости, так как существуют и его переходные состояния, сложно установить границу, за пределами которой вещь, приобретая тот или иной статус, перестаёт быть нераспределённой или распределённой, или выходит из состава казны. Неясно, означает ли факт выбытия из казны автоматического исключения её из публичной собственности.

Таким образом, казна состоит из следующих частей: нераспределённого публичного имущества^[a39], распределённого (или учтённого) публичного имущества²³ ^[a40] и бюджета соответствующего публично-правового образования. Иначе говоря, *казна - это публичное имущество и средства бюджета*²⁴.

Анализ понятия и состава казны понадобился, чтобы пояснить роль бюджетных инвестиций в трансформации казны.

г. № 52 «Об утверждении Правил включения в фирменное наименование юридического лица официального наименования "Российская Федерация" или "Россия", а также слов, производных от этого наименования», а ранее регулировалось Законом Российской Федерации от 2 апреля 1993 г. № 4737-1 "О сборе за использование наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний".

²³ В проекте федерального закона № 47538-6 "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (редакция, принятая Государственной Думой в 1 чтении 27 апреля 2012 г.), содержалась статья, согласно которой государственное имущество, закреплённое за учреждениями и предприятиями, составляет распределённую казну (данная редакция не была принята).

²⁴Подробнее см. Казна и бюджет – М.: Наука. 2014. Гл. 1

Бюджетные инвестиции являются одним из видов расходов бюджета, в силу чего перечисление бюджетных инвестиций уменьшает денежную часть казны. В то же время, исходя из определения, бюджетное инвестирование заканчивается увеличением неденежной части казны, то есть публичного имущества (выше показано, что не имеет значения, является это имущество распределённым или нет). Таким образом, бюджетное инвестирование представляет собой процедуру *внутренней трансформации казны*, при которой меняется соотношение её денежной и неденежной частей²⁵.

Чтобы раскрыть подробнее содержание бюджетных инвестиций, целесообразно вкратце рассмотреть их классификацию и учёт **согласно бюджетному законодательству**^[a41].

Прежде всего, как упомянуто выше, бюджетные инвестиции представляют собой расходы бюджета, то есть, **согласно ст. 6 БК РФ**^[a42], «выплачиваемые из бюджета денежные средства». Инвестиции в объекты недвижимости и инвестиции, имеющие долгосрочный характер, относятся к капитальным расходам. Согласно БК РФ (ст. 21, 79), подгруппы "Бюджетные инвестиции" и "Бюджетные инвестиции иным юридическим лицам» входят в группу "Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности" единой классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, существуют инвестиции за счёт Инвестиционного фонда РФ, осуществляемые в рамках **государственно-частного**^[a43] партнёрства (ст. 69, 69¹, 79, 80 БК РФ).

Бюджетные инвестиции в объекты государственной или муниципальной собственности, согласно перечню кодов видов расходов бюджетной классификации, выступают как капитальные вложения в объекты

²⁵ Понятие «внутренней трансформации» казны возникает в сравнении бюджетных инвестиций с иными процедурами, которые представляют собой «внешнюю трансформацию». Это приватизация (уменьшение неденежной части казны), национализация (увеличение казны). Что касается таких крупных юридических процедур, как бюджетный процесс и закупки для публичных нужд, то они представляют собой внутреннюю трансформацию казны именно в случае осуществления бюджетных инвестиций.

недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности (код группы расходов 400)²⁶ следующих видов:

- бюджетные инвестиции на приобретение объектов недвижимого имущества федеральной собственности в государственном оборонном заказе (вид расходов 410);

- бюджетные инвестиции на приобретение объектов недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности (вид расходов 412);

- бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства в государственном оборонном заказе (вид расходов 413);

- бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности (вид расходов 414);

- бюджетные инвестиции в соответствии с концессионными соглашениями (вид расходов 415).

То есть, в зависимости от объекта, можно выделить бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности, направленные на увеличение уже существующих объектов государственной (муниципальной) собственности^[a44], и бюджетные инвестиции, направленные^[a45] на создание (приобретение) новых объектов. И в том и в другом^[a46] случае особым образом учитываются бюджетные инвестиции в сфере государственного оборонного заказа²⁷.

Вновь приобретённые (созданные) за счёт бюджетных инвестиций объекты^[a47] могут быть переданы на праве оперативного управления или хозяйственного ведения государственным (муниципальным) учреждениям, унитарными предприятиям^[a48] либо включены в общий нераспределённый массив казны.

²⁶Указания о порядке применения бюджетной классификации, утвержденные приказом Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н

²⁷ См. также ст. 12 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ "О государственном оборонном заказе".

Из бюджетных инвестиций, осуществляемых из федерального бюджета, выделяются бюджетные инвестиции свыше 1,5 миллиарда рублей, бюджетные инвестиции федеральным загранучреждениям и унитарным предприятиям, независимо от стоимости, решение о которых принимается в форме нормативных правовых актов Правительства РФ. Решение о прочих бюджетных инвестициях принимается^[a49] в форме правовых актов главных распорядителей бюджетных средств (ст. 79 БК РФ).

В бюджетном учёте бюджетные инвестиции обособляются следующим образом: бюджетные инвестиции, планируемые к предоставлению юридическим лицам, утверждаются как отдельное *приложение к закону (решению) о бюджете*, где указываются адресаты, объём и цели предоставляемых бюджетных инвестиций (ст. 80 БК РФ). Бюджетные инвестиции капитального характера, выделяемые из федерального бюджета (иных бюджетных инвестиций законодательством не предусмотрено), включаются в ^[a50]*федеральную адресную инвестиционную программу* (ст. 179.1 БК РФ), которая также является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете.^[a51]

Для всех бюджетных инвестиций, в том числе таких, которые ^[a52]адресуются юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями или унитарными предприятиями, существует ясный характеризующий признак. Он заключается в том, что предоставление инвестиций влечет *увеличение публичной стоимости* или *возникновение права государственной или муниципальной собственности* на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов юридических лиц – адресатов бюджетных инвестиций.

Указанный признак бюджетных инвестиций ставит под сомнение правомерность отнесения их к расходам бюджета. Очевидно, что выплаты из бюджета в форме инвестиций должны сопровождаться поступлением

(увеличением) нефинансовых активов²⁸. Таким образом, с точки зрения статистики государственных финансов (СГФ)^[a53] бюджетные инвестиции не являются чистыми расходами²⁹. Итог исполнения бюджета, с точки зрения СГФ, будет выражаться в чистых активах (ЧА), которые составляют сумму изменения нефинансовых (НФА) и финансовых (ФА) активов за вычетом изменения обязательств (О)³⁰. Эти данные должны входить в баланс исполнения бюджета, который составляет часть бюджетной отчётности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 264.1 БК РФ).

Однако, баланс исполнения бюджета не является основным документом бюджетной отчётности. Итоговый отчёт об исполнении бюджета, который утверждается представительным^[a54] органом власти, включает данные по расходам, доходам и источникам финансирования дефицита бюджета (ст. 264.1^[a55] БК РФ). Согласно действующим правилам бюджетного учёта и отчётности, нефинансовые активы, в том числе полученные за счёт бюджетных инвестиций, остаются за балансом бюджета, не влияют на итоговый отчёт о его исполнении, который является итогом кассового движения денежных средств.^[a56] Данное положение вещей оставляет без ответа неизбежно возникающий вопрос: *насколько адекватно увеличение публичного имущества произведённым бюджетным инвестициям (расходам)?*

Задача измерения результата инвестиций не является простой. Если вспомнить, что главным экономическим критерием инвестиций является будущий доход или экономия, то мы встаём перед необходимостью введения данного показателя в отчётность. То есть,^[a57] результатом бюджетных инвестиций должно являться не увеличение массы публичного имущества

²⁸ Код 300, согласно классификации операций сектора государственного управления (ст. 23.1 БК РФ).

²⁹ Руководство по статистике государственных финансов Международного валютного фонда (Washington, 2001) доступно по электронному адресу <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>

³⁰ То есть ЧА = изм. НФА + изм. ФА – изм. О.

(неденежной части казны), а *будущая выгода*³¹. Действующее законодательство не устанавливает механизма, который бы позволил увидеть будущие блага от бюджетных инвестиций.

³¹ С этой точки зрения оправдано предложение О. А. Акопяна о телеологическом критерии для разграничения инвестиций: см. *Конюхова Т. В.* Правовое регулирование бюджетных инвестиций // Журнал российского права. 2010. № 10.