

Законодательное Собрание Иркутской области	
№ ПЗ	983
Дата	28.03.22

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-983  
«Об инвестиционной политике в Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-983 «Об инвестиционной политике в Иркутской области» (далее – законопроект, проект закона), внесенный в Законодательное Собрание Иркутской области указом Губернатора Иркутской области Кобзева И.И. от 25 марта 2022 года № 53-уг.

Предметом правового регулирования законопроекта являются правоотношения в сфере инвестиционной политики в Иркутской области, в том числе принципы инвестиционной политики в Иркутской области, полномочия органов государственной власти Иркутской области в сфере инвестиционной политики в Иркутской области, регулирование возможности участия органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области в реализации инвестиционной политики в Иркутской области, закрепление форм государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности на территории Иркутской области, заключение инвестиционных соглашений с субъектами инвестиционной деятельности.

В соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (часть 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Предложенное правовое регулирование согласуется с положениями Закона Российской Федерации от 26 июня 1991 года № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», статьи 7, пунктов 2.1, 3 статьи 11, статьи 15 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», по смыслу которых государственное регулирование инвестиционной деятельности, проведение инвестиционной политики может осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции с использованием форм и методов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законопроект состоит из 11 статей:

– статья 1 определяет предмет правового регулирования;

Законодательное Собрание	
Вк. №	314/46
Дата	07.09.06
№	01-29

- статья 2 содержит определение ряда понятий, используемых в законопроекте;
- статья 3 определяет принципы инвестиционной политики в Иркутской области;
- статья 4 закрепляет гарантии прав субъектов инвестиционной деятельности;
- статьи 5 и 6 касаются, соответственно, полномочий Законодательного Собрания Иркутской области и Правительства Иркутской области в сфере инвестиционной политики в Иркутской области;
- статья 7 регулирует формы государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности, отдельные условия предоставления государственной поддержки субъектам инвестиционной деятельности;
- статья 8 определяет основы статуса Инвестиционного совета при Губернаторе Иркутской области;
- статья 9 предусматривает ведение единого реестра инвестиционных проектов, реализуемых или планируемых к реализации на территории Иркутской области;
- статья 10 регламентирует вопросы заключения и реализации инвестиционных соглашений;
- статья 11 содержит заключительные и переходные положения.

Перечисленные в статье 7 законопроекта формы государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности соответствуют налоговому, бюджетному, земельному законодательству.

Согласно части 3 статьи 7 законопроекта предоставление налоговых льгот по налогу на имущество организаций, предоставление в соответствии с законом Иркутской области об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов осуществляется при условии заключения субъектами инвестиционной деятельности инвестиционного соглашения, указанного в статье 10 законопроекта.

Пониженные налоговые ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, также предоставляются при условии заключения такого инвестиционного соглашения, в случае, если федеральным законодательством не предусмотрено заключение с субъектами инвестиционной деятельности иных видов соглашений.

В соответствии со статьей 372 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливая льготы по налогу на имущество организаций, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации могут предусматривать основания для их использования налогоплательщиками.

Данные правоотношения урегулированы Законом Иркутской области от 8 октября 2007 года № 75-оз «О налоге на имущество организаций», которым, в числе прочих, предоставлены льготы организациям – участникам региональных инвестиционных проектов.

Статьей 284 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что налоговая ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков в случаях, предусмотренных главой 25 Налогового кодекса Российской Федерации.

Данные правоотношения регулируются Законом Иркутской области от 12 июля 2010 года № 60-ОЗ «О пониженных налоговых ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, для отдельных категорий налогоплательщиков».

Большинство указанных в данном Законе Иркутской области категорий налогоплательщиков заключают соглашения, одним из условий которых является предоставление налоговых преференций, в соответствии федеральным законодательством (организации – резиденты особой экономической зоны, организации – резиденты территории опережающего социально-экономического развития, организации, заключившие специальные инвестиционные контракты).

Кроме того, в соответствии со статьей 2.2 указанного Закона Иркутской области пониженные налоговые ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, предоставляются предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 статьи 25.9 Налогового кодекса Российской Федерации организациям – участникам региональных инвестиционных проектов, включенным в реестр участников региональных инвестиционных проектов.

Статьей 28.5 Налогового кодекса Российской Федерации регулируются общие положения о региональных инвестиционных проектах. Одновременно с этим, определено, что законом субъекта Российской Федерации в отношении региональных инвестиционных проектов российских организаций, указанных в подпункте 1 пункта 1 статьи 25.9 Налогового Кодекса Российской Федерации могут быть установлены иные требования в дополнение к требованиям, установленным данной статьей.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии

соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

В этой связи статьей 11 законопроекта определено, что вступление в силу рассматриваемого условия в отношении инвесторов, планирующих реализовывать региональные инвестиционные проекты, возможно после внесения изменений, предусматривающих заключение инвестиционных соглашений, в Закон Иркутской области от 21 декабря 2006 года № 99-оз «Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области», Закон Иркутской области от 30 апреля 2014 года № 42-ОЗ «О реализации отдельных положений главы 3.3 Налогового кодекса Российской Федерации», Закон Иркутской области от 12 июля 2010 года № 60-ОЗ «О пониженных налоговых ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, для отдельных категорий налогоплательщиков», Закон Иркутской области от 8 октября 2007 года № 75-оз «О налоге на имущество организаций».

Регулирование субъектом Российской Федерации – Иркутской областью заявленных законопроектом отношений соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.

Принятие рассматриваемого законопроекта Законодательным Собранием Иркутской области является правомерным.

Законопроект соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу Иркутской области. Внутренняя логика законопроекта не нарушена, противоречия между структурными единицами отсутствуют.

По результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной в соответствии со статьей 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, коррупциогенные факторы в законопроекте не выявлены.

Перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие законопроекта, приведен полностью.

В соответствии со статьей 43(1) Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» законопроект подлежит оценке регулирующего воздействия. Соответствующее заключение представлено министерством экономического развития и промышленности Иркутской области.

Необходимо также отметить следующее.

1) Согласно пункту 4 части 1 статьи 2 законопроекта под субъектом инвестиционной деятельности понимается инвестор, являющийся юридическим или физическим лицом (за исключением государственных и муниципальных учреждений, а также унитарных предприятий), реализующий инвестиционный проект.

Верховным Судом Российской Федерации (определением от 29 апреля 2015 года № 51-АПГ15-4) признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими нормы Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года № 21-ЗС «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае» в части определения понятия «субъекты инвестиционной деятельности» не в полном соответствии с Федеральным законом от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Как указал Верховный Суд Российской Федерации, регулирование понятий, раскрывающих суть инвестиционной деятельности, – прерогатива федерального законодателя. Данное полномочие реализовано путем принятия федеральных законов об инвестиционной деятельности и урегулирования в них данных вопросов.

В частности, в силу статьи 4 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» под субъектами инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, признаются инвесторы, заказчики, подрядчики, пользователи объектов капитальных вложений и другие лица (пункт 1).

Верховный Суд Российской Федерации определил, что данное понятие, сформулированное федеральным законодателем, характеризует правовые основы инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений, в связи с чем имеет универсальное значение, распространяет свое действие на всю территорию Российской Федерации, обязательно к исполнению всеми субъектами отношений в области инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, и не предполагает подтверждения правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Поскольку такое правовое регулирование субъекта Российской Федерации с неизбежностью порождает конкуренцию, коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм, Верховный Суд Российской Федерации констатирует наличие противоречия федеральному законодательству сформулированного региональным законом понятия субъекта инвестиционной деятельности по мотиву правовой неопределенности.

На основании изложенного, предлагаем пункт 4 части 1 статьи 2 законопроекта исключить или изложить в точном соответствии с указанным Федеральным законом.

Аналогичное предложение относится к понятию «инвестиционный проект в Иркутской области» (пункт 3 части 1 статьи 2 законопроекта).

2) В пункте 5 части 1 статьи 2 проекта закона дано определение государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности, под которой понимается совокупность организационных, финансовых и иных мер, предусмотренных законопроектом и иным действующим законодательством.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 2 Федерального закона от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» под государственной поддержкой понимается содействие в реализации инвестиционной и (или) хозяйственной деятельности, осуществляемое органом государственной власти (органом местного самоуправления) в целях повышения социально-экономического эффекта от указанной деятельности.

Учитывая, что понятие «государственная поддержка» в проекте закона и в указанном Федеральном законе не совпадают, предлагается исключить пункт 5 части 1 статьи 2 проекта закона или изложить в точном соответствии с федеральным законодательством.

Данное предложение обосновывается позицией судебных органов о недопустимости правовой неопределенности, конкуренции и несогласованности региональных и федеральных норм (апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 6 октября 2020 года № 66а-665/2020 «Об оставлении без изменения решения Забайкальского краевого суда от 05.06.2020 о признании не действующим в части Закона Забайкальского края от 27.02.2009 № 148-ЗЗК «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Забайкальском крае»).

3) Гарантии прав субъектов инвестиционной деятельности, установленные статьей 4 проекта закона, не соответствуют статье 15 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Государство в соответствии с указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации гарантирует всем субъектам инвестиционной деятельности независимо от форм собственности:

обеспечение равных прав при осуществлении инвестиционной деятельности;

гласность в обсуждении инвестиционных проектов;

право обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

защиту капитальных вложений.

С учетом изложенного, а также принимая во внимание судебную практику (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.10.2018 N 74-АПГ18-10), предлагается скорректировать статью 4 законопроекта, дополнив правами субъектов инвестиционной деятельности на обжалование в суде решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления, а также на защиту капитальных вложений.

Также к законопроекту имеются юридико-технические замечания.

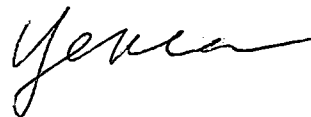
Учитывая изложенное, законопроект может быть рекомендован к рассмотрению Законодательным Собранием Иркутской области в первом чтении.

Начальник правового управления  
аппарата Законодательного Собрания  
Иркутской области

  
09.06.20

М.В. Басов

Начальник отдела по законодательству  
о собственности и экономической политике  
правового управления аппарата  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

  
Т.В. Церлюк