УДК 349 Вестник СПбГУ. Право. 2018. Т. 9. Вып. 3

Понятие «бюджетные инвестиции»

А. М. Лаптева

НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург,
Российская Федерация, 198099, Санкт-Петербург, ул. Промышленная, 17

Для цитирования: Лаптева, Анна М. 2018. «Понятие “бюджетные инвестиции”». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 330–342. https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.304

В статье анализируются нормативные и доктринальные определения понятий «инвестиции», «бюджетные инвестиции». Автор преследует цель совершенствования правового регулирования в этой области, а также предлагает авторские определения указанных понятий. Например, целесообразно рассматривать инвестиции как правовое понятие в качестве блага или совокупности благ, вкладываемых в объекты предпринимательской и/или иной деятельности в целях получения прибыли и/или достижения иного полезного эффекта. В то же время бюджетные инвестиции, будучи разновидностью инвестиций, имеют определенную специфику правового регулирования. Такая специфика связана с тем, что бюджетные инвестиции представляют собой средства (бюджетные средства) соответствующего публичного правого образования, и это послужило одним из оснований для придания им особого правового режима. В статье предлагается рассматривать бюджетные инвестиции в узком и широком смысле. Так, в широком смысле бюджетные инвестиции — это бюджетные средства, направляемые публично-правовыми образованиями в целях увеличения публичного имущества и/или достижения иного полезного эффекта. При таком понимании бюджетные инвестиции включают в себя: 1) бюджетные инвестиции в узком смысле (расходы публично-правового образования, направленные на увеличение «публичного имущества» (соответствуют легальному определению ст. 6 Бюджетного кодекса РФ)); 2) бюджетные инвестиции, выделяемые в соответствии с Федеральной адресной инвестиционной программой и из инвестиционных фондов; 3) средства Фонда национального благосостояния и остатки средств на едином счете бюджета в период их управления. Такое понимание понятия «бюджетные инвестиции», с одной стороны, носит объединяющий характер, с другой — позволяет увидеть особенности правового режима отдельных видов бюджетных инвестиций.

Ключевые слова: инвестиции, бюджетные инвестиции, бюджет, инвестиционная деятельность, капиталовложение, вложение, казна.

1. Введение. В научной юридической литературе вопросы о содержании понятия «бюджетные инвестиции» и его соотношении с понятием «инвестиции» неоднократно попадали в поле зрения ученых, однако до настоящего времени отсутствуют единообразные ответы на них. Сложившая ситуация, как нам представляется, связана с рядом обстоятельств:

1) термины «инвестиции» и «бюджетные инвестиции» имеют множество экономических и юридических толкований, что предопределяется сложностью их внутреннего содержания;

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

2) подход законодателя к рассматриваемой области не всегда стабилен и однозначен, что также порождает почву для дискуссий.

Однако противоречивость в подходах законодателя к этому феномену является не столько его виной, сколькой бедой, поскольку понятие «инвестиции» чрезвычайно многогранно.

В связи с этим в юридической доктрине отмечается: практика правового регулирования инвестиционных процессов осуществляется таким образом, что понятие «инвестиции» каждый раз определяется конкретным нормативным актом, преследующим ту или иную цель регулирования; в результате появляются различные юридические модели понятия «инвестиции» (Скворцов 2015, 108).

Указанные обстоятельства послужили основанием для избрания темы настоящей статьи.

2. Основное исследование. Легальное определение понятия «бюджетные инвестиции» содержится в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ[1] (далее — БК РФ). В соответствии с ним бюджетные инвестиции представляют собой бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

В ст. 69 БК РФ указывается, что к числу бюджетных ассигнований относятся в том числе бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями.

Исходя из упомянутых статей, можно прийти к выводу, что законодатель под бюджетными инвестициями понимает часть бюджетных средств (разновидность расходов бюджета), направленных на создание или увеличение «публичного имущества».

В то же время при обращении к нормам БК РФ, касающимся Федеральной адресной инвестиционной программы (далее — ФАИП)[2] (179.1 БК

---

[1] Здесь и далее все ссылки на нормативные и правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 2 января, 2018. http://www.consultant.ru.

[2] Отметим, что согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее — Закон об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений) прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, происходит путем ежегодного формирования ФАИП на очередной финансовый год и плановый период. Сам институт ФАИП был закреплен в БК РФ в 2007 г. в целях повышения обоснованности и прозрачности при планировании и осуществлении бюджетных инвестиций из федерального бюджета (Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»). В настоящее время ФАИП представляет собой разновидность государственной программы, формируемой на федеральном уровне, и является основным документом для планирования, утверждения и осуществления бюджетных инвестиций из федерального бюджета. Порядок формирования и реализации ФАИП устанавливает Правительство РФ (Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» (в ред. от 28.12.2017)). Утверждается эта программа Минэкономразвития России. ФАИП на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. утверждена Минэкономразвития России 28.12.2016.

РФ)[3], инвестиционных фондов (ст. 179.2 БК РФ)[4], можно заметить следующее.

Первое. Бюджетные средства, выделяемые в соответствии с ФАИП, а также из инвестиционных фондов, не всегда именуются законодателем бюджетными инвестициями. Например, бюджетные ассигнования на основании ФАИП могут выделяться в форме бюджетных субсидий юридическим лицам, 100 % акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации (ст. 179.1 БК РФ). Однако если обратить внимание на цель их предоставления, то, с одной стороны, она выражается в участии публичного субъекта в различных инвестиционных проектах, с другой — предоставление этих средств в некоторых случаях не связано с созданием или увеличением публичного имущества.

Так, в подп. «в» п. 10 Постановления Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» (в настоящий момент утратило силу) указывалось, что субсидии из бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ могут предоставляться на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, предполагаемые к реализации в рамках концессионных соглашений.

Второе. В БК РФ существуют положения, касающиеся размещения средств бюджета в различного рода активы. Такими примерами могут быть управление средствами Фонда национального благосостояния (ст. 96.11 БК РФ)[5], управление остатком средств на едином счете бюджета (ст. 166.1 БК РФ).

---

[3] Федеральная адресная инвестиционная программа предполагает выделение средств из бюджета не только в форме бюджетных инвестиций, но и в форме различных субсидий, имеющих по своей сути инвестиционный характер. Бюджетные инвестиции осуществляются в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, а также предоставляются юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями, государственными и муниципальными предприятиями, в объекты капитального строительства, находящиеся в их собственности, и/или на приобретение ими объектов недвижимого имущества либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы дочерних обществ указанных юридических лиц на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности таких дочерних обществ, и/или на приобретение такими дочерними обществами объектов недвижимого имущества (ст. 179.1 БК РФ). Субсидии могут предоставляться: а) субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, например, в целях софинансирования капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности; б) юридическим лицам, 100 % акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, в частности, для приобретения ими объектов недвижимого имущества; г) государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям, включая субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в их собственности.

[4] В соответствии со ст. 179.2 БК РФ инвестиционный фонд представляет собой часть средств бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. К инвестиционным фондам относятся инвестиционные фонды субъектов РФ (региональные инвестиционные фонды). Инвестиционные фонды субъектов РФ могут быть созданы в соответствии с законами субъектов РФ (за исключением законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ).

[5] Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ (ст. 96.10 БК РФ).

По мнению некоторых авторов (Комягин 2014а), такая деятельность хотя и не называется законодателем инвестиционной, но по сути представляет собой вид инвестирования, предусмотренный Федеральным законом от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (далее — Закон об инвестиционных фондах). Эта точка зрения представляется вполне обоснованной, поскольку при отнесении некоторого феномена к бюджетным инвестициям следует руководствоваться не только прямым указанием законодателя, но и сущностными характеристиками.

Содержание деятельности по управлению средствами Фонда национального благосостояния и управлению остатком средств на едином счете бюджета позволяет, на наш взгляд, отнести ее к инвестиционной (подробнее см. ниже).

На основании изложенного можно сделать несколько предварительных выводов: 1) законодатель использует понятие «бюджетные инвестиции» не всегда единообразно, в качестве примера можно привести средства, предоставляемые в соответствии с ФАИП (ст. 179.1 БК РФ); 2) некоторые явления, обладающие характеристиками инвестиций (например, размещение средств Фонда национального благосостояния), законодательством не называются в качестве таковых.

При обращении к научной юридической литературе можно также отметить, что к содержанию понятия «бюджетные инвестиции» ученые подходят различно.

Большинство авторов основываются на том, что бюджетные инвестиции представляют собой расходы бюджета, однако характеризуют эти расходы различно.

В частности, Ю. А. Крохина пишет, что бюджетные инвестиции выступают самостоятельными видами расходов бюджетов. Они связаны с вложением денежных средств в основные фонды и нематериальные активы с созданием государственных (муниципальных) запасов и резервов (Крохина 2008, 286). Таким образом, автор исходит из того, что особенностями бюджетных инвестиций как самостоятельного вида расходов являются: 1) направление вложения (во что они вкладываются); 2) цель вложения (для чего они вкладываются).

Схожее определение можно увидеть у М. В. Кустовой. Она считает, что, говоря о бюджетных инвестициях, имеют в виду расходы публично-правовых образований, связанные с участием государства (муниципальных образований) в расширенном производстве, которые, в отличие от текущих расходов публично-правовых образований, соединены с увеличением имущественной массы последних (Кустова 2014, 105). Иными словами, она также выделяет два критерия бюджетных инвестиций: 1) направление (участие в расширенном производстве); 2) цель (увеличение имущественной массы).

Весьма интересна позиция Д. Л. Комягина, выделяющего бюджетные инвестиции среди расходов бюджета по экономическому признаку. Целевое направление бюджетных инвестиций автор видит в увеличении стоимости государственного (муниципального) имущества, т. е. казны, за счет расходов бюджета (Комягин 2014б, 203–218). Он также указывает, что при перечислении бюджетных инвести-

---

Фонд национального благосостояния формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ, доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния. Однако в настоящее время действие абз. 3 п. 3 ст. 96.10 приостановлено (Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2016 год”»).

ций уменьшается денежная часть казны, в то время как неденежная часть казны (как нераспределенное, так и распределенное (или учтенное) публичное имущество и средства бюджета) увеличивается (Комягин 2014б, 17–18). Такой феномен автор именует «внутренней трансформацией казны» (Комягин 2014а, 23–24).

С указанным суждением можно согласится только отчасти, поскольку увеличение (приращение) стоимости государственного (муниципального) имущества — это только цель бюджетных инвестиций; поэтому точно нельзя сказать, будет ли такое приращение и в каком объеме. В качестве примера можно привести участие публично-правового образования в части уставного (складочного) капитала юридического лица. Сам факт участия не всегда свидетельствует об увеличении. Так, стоимость уставного (складочного) капитала может изменяться в сторону уменьшения в процессе деятельности юридического лица, поэтому вряд ли можно говорить об однозначном увеличении неденежной части казны.

Другие авторы, напротив, полагают, что бюджетные инвестиции представляют собой государственное (муниципальное) имущество, имущественные права и другие ценности, имеющие рыночную стоимость, долгосрочно и с риском вкладываемые органом публичной власти в объекты предпринимательской, хозяйственной, иной деятельности в общих целях исполнения функций публичной власти или в специальных целях получения прибыли (дохода), экономии затрат, сохранения стоимости имущества, получения иного положительного социального и/или политического эффекта (Акопян 2009, 10). Следовательно, в данном случае речь идет не только о расходах конкретного бюджета, но и о любом другом имуществе публично-правового образования.

О. А. Акопян также считает необходимым различать понятия «бюджетные инвестиции» и «государственные инвестиции». Последние, со ссылкой на К. П. Янковского (Янковский 2008, 69), определяются как вложение средств не только из бюджета, но и из внебюджетных фондов, заемных средств, а также вложения за счет прибыли и амортизационных отчислений государственных предприятий (Акопян 2013).

С такой позицией вряд ли можно согласиться, поскольку государственные внебюджетные фонды входят в бюджетную систему Российской Федераций (ст. 10 БК РФ) и их средства предназначены для исполнения расходных обязательств публично-правового образования (ст. 13–14 БК РФ), что предполагает установление общих бюджетных принципов их правового режима (Ногина 2012, 16).

Кроме того, не совсем ясным представляется содержание понятия «государственные инвестиции», поскольку при таком подходе возникает смешение его экономической и юридической составляющих. В частности, если говорить о юридических понятиях «инвестиции», «бюджетные инвестиции» или «государственные инвестиции», то с ними должны быть связаны определенные правовые последствия, например особый правовой режим. Так, у бюджетных инвестиций есть определенный правовой режим, связанный с порядком их предоставления (ст. 79–80 БК РФ).

В определении понятия «государственные инвестиции», предлагаемом О. А. Акопян (Акопян 2013), происходит совмещение двух правовых режимов: 1) правового режима бюджетных инвестиций; 2) режима вложения за счет прибыли и амортизационных отчислений государственных предприятий, т. е. имеют-

ся в виду инвестиции, осуществляемые коммерческими организациями (государственными предприятиями).

Подводя краткий итог изложенному, полагаем целесообразным рассматривать понятие «бюджетные инвестиции» в узком и широком смыслах.

В узком смысле бюджетные инвестиции соответствуют легальному определению, закрепленному в ст. 6 БК РФ, и представляют собой расходы публично-правового образования, направленные на увеличение «публичного имущества». Среди таких расходов можно выделить: а) бюджетные инвестиции в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности; б) бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Особенности их заключаются в том, что они рассматриваются в качестве одной из разновидностей расходов соответствующего бюджета с особым правовым режимом, который выражается в процедуре их предоставления, направления и использования.

В широком смысле бюджетные инвестиции — это бюджетные средства, направляемые публично-правовыми образованиями в целях увеличения публичного имущества и/или достижения иного полезного эффекта. При таком понимании бюджетные инвестиции будут включать в себя следующие элементы:

1) бюджетные инвестиции в узком смысле (в форме капитальных вложений в государственную (муниципальную) собственность и предоставляемых юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями);

2) бюджетные инвестиции, выделяемые в соответствии с ФАИП и из инвестиционных фондов;

3) средства Фонда национального благосостояния и остатки средств на едином счете бюджета в период их управления.

Об инвестиционной направленности этих средств свидетельствуют цели управления. У Фонда национального благосостояния целью управления является обеспечение сохранности средств и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе (ч. 2 ст. 96.11 БК РФ). При управлении остатками средств на едином счете бюджета такой целью в соответствии с подп. «б» п. 4 Правил осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части размещения средств федерального бюджета на банковских счетах в кредитных организациях и открытия счетов для осуществления таких операций, утв. Постановлением Правительства РФ от 19.08.2017 № 986, будут, например, начисление и уплата процентов на остаток средств на банковском счете.

Таким образом, понятие «бюджетные инвестиции» в широком смысле охватывает собой денежные бюджетные средства, предназначенные для инвестирования. Цель такого инвестирования может быть различной и зависит от конкретного вида бюджетных инвестиций — например, реализация инвестиций в объект капитального строительства и/или объект недвижимого имущества (Постановление Правительства РФ от 30.04.2008 № 324 «Об утверждении Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, не включенные в федеральные целевые программы»).

Далее рассмотрим соотношение понятий «инвестиции» и «бюджетные инвестиции». Понятие «инвестиции» является прежде всего экономическим и характеризует современное состояние развитой экономики. С экономической точки зрения инвестиции представляют собой капитал, имеющий целевое назначение (получение неких выгод), а инвестиционная деятельность — это процесс размещения такого капитала (Лаптева 2015, 48).

Однако экономическое понятие «инвестиции» отличается от юридического. Первое легальное определение инвестиций в отечественном законодательстве было сформулировано Основами законодательства об инвестиционной деятельности в СССР, принятыми Верховным Советом СССР 10.12.1990 № 1820-1 (утратили силу). В соответствии с ними под инвестициями понимали все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых в объекты предпринимательской и других видов деятельности, в результате которой образуется прибыль (доход) или достигается социальный эффект.

При определении понятия «инвестиции» законодатель пошел по пути перечисления объектов, которые могут быть инвестициями, а также их характеристик (направления вложения, а также результат такого вложения).

В настоящее время легальное определение инвестиций содержится в нескольких законодательных актах:

1) Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», который понимает под инвестициями 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;

2) Закон об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений, исходит из того, что 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;

3) Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (далее — Закон об иностранных инвестициях в Российской Федерации) определяет иностранные инвестиции как вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории РФ 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 РФ), иного имущества, имущественных прав, имеющих денежную оценку исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), а также услуг и информации.

На основании перечисленных положений законодательства можно прийти к нескольким выводам: 1) инвестиции представляют собой объекты, имеющие денежную оценку и вкладываемые в объекты предпринимательской и/или иной дея-

тельности в целях получения прибыли и/или достижения иного полезного эффекта; 2) в законодательстве приводятся примерные перечни объектов, которые могут выступать в качестве инвестиций. Исключение составляет дефиниция, содержащаяся в Законе об иностранных инвестициях в Российской Федерации, которая определяет инвестиции через термин «вложение».

В научной юридической литературе отмечалась несогласованность формулировок законодательства.

Например, Е. А. Красноухова пишет, что в отличие от формулировок, заложенных в Законе об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, иностранные инвестиции — это деятельность, вложение средств (Красноухова 2017, 124–125). Таким образом, два основополагающих нормативных акта, регулирующих инвестиционную деятельность, по-разному определяют инвестиции — разница лишь в наличии иностранного элемента. Странность состоит в том, что единые по своей природе отношения регулируются двумя различными по структуре и содержанию законодательными актами.

Похожей точки зрения придерживается С. П. Гришаев. Он отмечает, что обнаруживается весьма странная ситуация, когда в законах, призванных регулировать одни и те же по содержанию общественные отношения, инвестиции понимаются по-разному (Гришаев 2007).

Между тем при обращении к содержанию понятия «вложение» можно увидеть, что слово «вложение» имеет несколько значений: 1) см. вложить: а) положить, поместить внутрь; б) поместить в какое-н. предприятие; 2) вложенная сумма денег; вложенный предмет. Вложения в промышленность. Бандероль с ценным вложением (Ожегов 2018). Следовательно, слово «вложение» может использоваться и в значении действия, и в значении объекта, поэтому сказать однозначно, что именно подразумевал законодатель (действие или объект), используя термин «вложение» при формулировании понятия «иностранные инвестиции», нельзя. Следовательно, можно допустить, что в этом случае использовалось второе значение данного слова.

В юридической доктрине существует несколько подходов к раскрытию содержания понятия «инвестиции». Указанные подходы зачастую противоречивы, однако в целом отражают этот сложный и многогранный феномен.

Суть *первого подхода*, являющегося самым распространенным, заключается в представлении об инвестициях как о некоем благе, которое может быть или не быть объектом гражданских прав. Условно этот подход можно назвать «объектным», поскольку его сторонники отожествляют понятие «инвестиции» с некоторыми объектами (например, имуществом, имущественными правами, ценностями и т. д.).

В частности, Т. А. Серебрякова под инвестициями понимает имущество, в отношении которого государством установлены гарантии, привилегии и иммунитеты, следующие из механизма государственной защиты инвестора, переданное (передаваемое) государством, физическим или юридическим лицом гражданам, организациям, иностранным государствам с целью извлечения прибыли, достижения иного эффекта, признаваемого действующим законодательством социально полезным (Серебрякова 2002, 25).

С. П. Мороз рассматривает понятие инвестиций в широком и узком смыслах. В широком смысле инвестиции представляют собой любые виды имущественных

(материальных) и интеллектуальных (нематериальных) ценностей, а также прав на них, вкладываемых в объекты предпринимательской и иной деятельности, с целью получения прибыли (дохода) и/или достижения положительного социального эффекта; в узком смысле — это собственные, заемные или привлеченные денежные средства, вкладываемые инвестором с целью извлечения прибыли (дохода) и направленные на создание материальных или духовных благ (Мороз 2008, 41).

Н. Г. Доронина и Н. Г. Семилютина под инвестициями понимают любой инструмент, в который можно поместить деньги, рассчитывая сохранить или умножить их стоимость и/или обеспечить положительную величину дохода (Доронина и Семилютина 2003, 13).

П. В. Сокол полагает, что инвестиции как правовая категория характеризуются следующими признаками: 1) это имущество (в широком смысле); 2) неимущественные права: а) имеющие денежную оценку; б) подлежащие вложению в объект какой-либо деятельности; в) обладающие особой целью — получение прибыли или достижение иного социально полезного эффекта; г) обладающие потенциальной рисковостью вложения (Сокол 2004, 18).

По мнению Г. Д. Отнюковой, инвестиции — это имущество и имущественные права (включая исключительные), вкладываемые в объекты предпринимательской деятельности в целях получения прибыли или достижения иного социального полезного эффекта (см. в: Ершова 2014, 11).

В. Н. Лисица считает, что инвестиция — это объект гражданских прав, т. е. имущество (вещь, включая наличные денежные средства и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права), которое не изъято из гражданского оборота, принадлежит инвестору и вкладывается в результате совершения сделки в объект инвестиционной деятельности. Такое понимание, по мнению автора, в большей степени соответствует экономической сущности инвестиции как затрат на увеличение капитала, подлежащего передаче инвестором в целях приобретения им иного объекта, оборот которого может принести инвестору доход в будущем (Лисица 2015, 84).

Е. Ю. Ушакова исходит из того, что инвестиции — это объекты гражданских прав, уже отчужденные собственником (инвестором) под условием особого правового режима, гарантирующего целевое их использование для достижения конкретных целей, имеющих положительный эффект для инвестора (Ушакова 2016, 42).

Представители *второго подхода* отошли от «объектного» понимания инвестиций, переключив внимание на деятельностный аспект, т. е. главное в инвестициях — это активная деятельность лица в инициировании процесса оборота капитала. В связи с этим с их точки зрения инвестиции — определенные действия, процесс. Например, Д. С. Ратникова пишет о них как вложении неких ценностей (Ратникова 2010, 1705). Л. Л. Сперанская под инвестициями понимает вложения денежных средств или иных активов для последующего получения прибыли или иного требуемого результата (Сперанская 2017). В. В. Гущин и А. А. Овчинников основываются на том, что инвестиции — это действия субъекта (т. е. инвестора) по распоряжению принадлежащими ему объектами гражданского права (Гущин и Овчинников 2006, 72).

Появление такого понимания инвестиций обусловлено тем, что определения, предлагаемые представителями объектного подхода, порою весьма абстрактны

и требуют дополнительных критериев (например, инвестиции, подлежащие вложению; инвестиции, имеющие гарантии, привилегии и иммунитеты, и т. д.), позволяющих отграничить конкретные объекты-инвестиции от иных объектов.

Однако понимание инвестиций через призму действий, как нам видится, ведет к смешению этого понятия с понятием инвестиционной деятельности, вследствие чего могут возникнуть вопросы о необходимости этих двух понятий.

Третий подход основывается на том, что инвестиции — это определенная разновидность отношений. В частности, О. М. Антипова пишет, что смысловым центром данного понятия выступает не совокупность вкладываемых инвестором активов, а сами отношения, связанные с вложением активов. Поскольку использование одного и того же актива может иметь различную экономическую направленность, именно существо совершаемого с вкладываемым активом действия позволяет определить, является ли такое вложение инвестиционным или нет (Антипова 2007, 50).

Схожую позицию можно найти у Л. Г. Кропотова, определяющего инвестиции как имущественные отношения, направленные на извлечение прибыли и/или достижение иного полезного эффекта, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников, урегулированные нормами гражданского права (Кропотов 2012, 50).

Такой подход, на наш взгляд, также не свободен от недостатков. В частности, если допустить, что инвестиции представляют собой определенную группу отношений (связанных с вложением активов или характеризующихся равенством, автономией, самостоятельностью), то в чем заключается необходимость наличия этого понятия для законодательства и доктрины? Для обозначения определенной группы отношений, урегулированных нормами права, существует понятие «правоотношения»; правоотношения, в свою очередь, могут подразделяться на отдельные виды.

3. Выводы. На наш взгляд, инвестиции как правовое понятие необходимо рассматривать в качестве блага или совокупности благ, вкладываемых в объекты предпринимательской и/или иной деятельности в целях получения прибыли и/или достижения иного полезного эффекта.

В научной экономической литературе понятие «благо» обозначает все, что способно удовлетворять повседневные жизненные потребности людей, приносить людям пользу (Райзенберг и Лозовский 1997, 35). Однако термином «благо» в данном случае охватываются не только непосредственно объекты гражданских прав, перечисленные в ст. 128 Гражданского кодекса РФ, но и иные ценности (например, интеллектуальные), которые не являются таковыми.

Ценность же инвестиций для общества заключается в содействии экономическому развитию государства. Так К. Шройер, проанализировав понятие «инвестиции», закрепленное в Вашингтонской конвенции[6], указал, что по смыслу этой Конвенции объективной характеристикой инвестиции является ее значение для экономического развития государства, принимающего инвестицию (Schreuer 2001, 124).

Другими словами, государство выделяет определенную совокупность благ (объектов), вкладываемых в различные виды деятельности с определенной целью,

[6] Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств (заключена в г. Вашингтоне 18.03.1965). 1996. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: Бек.

и подчиняет отношения, возникающие с этими объектами, отдельному правовому регулированию в зависимости от особенностей его (конкретного государства) экономического развития. Поэтому, например, в правопорядках могут поощряться различные виды инвестиционной деятельности.

Возвращаясь к понятию «бюджетные инвестиции», можно прийти к выводу, что бюджетные инвестиции, будучи разновидностью инвестиций (в широком смысле), обладают юридически значимым признаком, заключающимся в том, что *они предоставляются из бюджетов публично-правовых образований в целях увеличения публичного имущества и/или достижения иного полезного эффекта.*

Особенности правового режима бюджетных инвестиций состоят в целях и процедурах их предоставления, направления и использования.

Библиография

Акопян, Оганес. 2009. *Правовое регулирование бюджетных инвестиций.* Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Акопян, Оганес А. 2013 «Государственные инвестиции как основная форма поддержки промышленных предприятий». *Законодательство и экономика* 2: 17–29.

Антипова, Ольга М. 2007. *Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем).* М.: Волтерс Клувер.

Гришаев, Сергей П. 2007. *Правовой режим недвижимого имущества.* Дата обращения 2 февраля, 2018. http://www.consultant.ru.

Гущин, Василий В., Алексей А. Овчинников. 2006. *Инвестиционное право.* Учебник. М.: Эксмо.

Доронина, Наталия Г., Наталья Г. Семилютина. 2003. *Государство и регулирование инвестиций*. М.: Городец.

Ершова, Инна В., Галина Д. Отнюкова, Асия А. Спектор, Ольга М. Шевченко. 2014. *Инвестиционное право.* М.: Проспект.

Комягин, Дмитрий Л. 2014а. «Бюджетные инвестиции: публичный расход или трансформация казны?». *Реформы и право* 4: 20–24.

Комягин, Дмитрий Л. 2014б. *Казна и бюджет*. М.: Наука.

Красноухова, Е. А. 2017. «Инвестиционные споры в практике Арбитражных судов». *Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики).* Вып. 22. Отв. ред. Вениамин Ф. Яковлев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М.

Кропотов, Леонид Г. 2012. *Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование*. М.: Инфотропик Медия.

Крохина, Юлия А. 2008. *Финансовое право России*. М.: Норма.

Кустова, Маргарита В., Наталья А. Шевелева. 2014. *Финансовое право.* СПб.: Питер.

Лаптева, Анна М. 2015. «Содержание и сущность понятия “инвестиции”». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 45–54.

Лисица, Валерий Н. 2015. *Инвестиционное право.* Новосибирск: М-во образования и науки Российской Федерации; Новосибирский нац. исслед. гос. ун-т.

Мороз, Светлана П. 2008. *Инвестиционное право*. Курс лекций. Алматы.

Ногина, Оксана А. 2012. *Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования*. М.: Статут.

Ожегов, Сергей И. *Толковый словарь*. Дата обращения 20 января, 2018. http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=3366.

Райзенберг, Борис Р., Леонид Ш. Лозовский. 1997. *Современный экономический словарь*. М.: Инфра-М.

Ратникова, Дарья С. 2010. «Инвестиции: понятие и юридическая сущность». *Право и политика* 9: 1697–1706.

Серебрякова, Татьяна А. 2002. *Регулирование инвестиционной деятельности: финансово-правовой аспект.* Дис. … канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская государственная академия права.

Скворцов, Олег Ю. 2015. «Правовое регулирование инвестиционной деятельности». *Коммерческое (предпринимательское) право.* Т. 1. Под ред. Владимира Ф. Попондопуло. М.: Проспект.

Сокол, Павел В. 2004. *Инвестиционный договор в инвестиционном строительстве*. М.: Ось-89.
Сперанская, Л. Л. 2017. *Инвестиции и их виды*. Дата обращения 2 января, 2018. http://www.consultant.ru.
Ушакова, Елена Ю. 2016. «Недостатки российского законодательства в части определения понятия "инвестиции"». *Юрист* 3: 38–42.
Янковский, Константин П. 2008. *Инвестиции*. СПб.: Питер.
Schreuer, Christoph. 2001. *The ICSID Convention: A Commentary*. Cambridge.

Статья поступила в редакцию 27 января 2018 г.,
рекомендована в печать 30 мая 2018 г.

Контактная информация:

Лаптева Анна Михайловна — канд. юрид. наук, доц.; laptevaann@rambler.ru

The notion of "budget investments"

A. M. Lapteva

National Research University Higher School of Economics — St. Petersburg,
17, Promyshlennaya st., St. Petersburg, 198099, Russian Federation

For citation: Lapteva, Anna M. 2018. "The notion of 'budget investments'". *Vestnik of Saint Petersburg University*. *Law* 3: 330–342. https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.304

This article is devoted to the questions to the notion "investments" and "budget investments". It provides the reader on the views resident in economic and legal doctrines as to the notions of "investments" and "budget investments" as well as those definitions in law. A mention should be made that the notion "investments" as a legal point of view is a benefit or set of the benefits which are put in objects of business and (or) other activity for receiving profit and (or) achievement of another social effect. The author proposes to correlate the notions "investments" and "budget investments" as universal and particular, because the budget investments have features of investments, for example, the aim of investing monies/assets. It should be stressed that "budget investments" are regulated differently because they are financed from the state budget. In conclusion budget investments are considered in two meanings: 1) broad meaning and 2) narrow meaning. In a broad meaning, budget investments are budgetary (state) funds directed by the state for receiving to increase "public property" (profit) and (or) achievement of another social effect. Such meaning helps to understand the legal regimes of different types of public (budget) investments.

Keywords: investments, budget investments, budget, investing, process, capital investment, invest, treasury.

References

Akopyan, Oganes. 2009. *Pravovoe regulirovanie biudzhetnykh investitsii*. Avtoref. dis. … kand. iurid. nauk [*Legal regulation of the budget of investments*. PhD diss.]. Moscow: The Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation. (In Russian)
Akopyan, Oganes A. 2013. "Gosudarstvennye investitsii kak osnovnaia forma podderzhki promyshlennykh predpriiatii" ["Public investment as the main form of support for industrial enterprises"]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [*Legislation and economy*] 2: 17–29. (In Russian)
Antipova, Olga M. 2007. Pravovoe regulirovanie investitsionnoi deiatel'nosti (analiz teoreticheskikh i prakticheskikh problem) [*Legal regulation of investment (analysis of the theoretical and practical problems)*]. Moscow: Wolters Kluwer. (In Russian)

Doronina, Natalia G., Natalie G. Semilyutina. 2003. *Gosudarstvo i regulirovanie investitsii* [*State and regulation of investments*]. Moscow: Gorodets. (In Russian)
Ershova, Inna V., Galina D. Otnyukova, Asiya A. Spector, Olga M. Shevchenko. 2014. *Investitsionnoe pravo* [*Investment law*]. Moscow: Prospekt. (In Russian)
Grishaev, Sergey P. 2007. *Pravovoi rezhim nedvizhimogo imushchestva* [*The legal regime of real estate*]. Accessed February 2, 2018. http://www.consultant.ru. (In Russian)
Gushchin, Vasiliy V., Aleksey A. Ovchinnikov. 2006. *Investitsionnoe pravo.* Uchebnik [*Investment right:* textbook]. Moscow: Eksmo. (In Russian)
Jankovski, Konstantin P. 2008. *Investitsii* [*Investment*]. St. Petersburg: Piter. (In Russian)
Komyagin, Dmitriy L. 2014a. "Biudzhetnye investitsii: publichnyi raskhod ili transformatsiia kazny?" ["Budget investments: public consumption or transformation of the treasury"]. *Reformy i pravo* [*Reforms and the law*] 4: 20–24. (In Russian)
Komyagin, Dmitriy L. 2014б. *Kazna i biudzhet* [*Treasury and budget*]. Moscow: Science. (In Russian)
Krasnoukhova, E. A. 2017. "Investitsionnye spory v praktike Arbitrazhnykh sudov" ["Investment disputes in practice of Arbitration courts"]. *Kommentarii praktiki rassmotreniia ekonomicheskikh sporov (sudebno-arbitrazhnoi praktiki).* Vyp. 22 [*The Commentary of practice of consideration of economic disputes (litigation practice)*]. Vol. 22. Ed. by Veniamin F. Yakovlev. Moscow: SISP, INFRA-M. (In Russian)
Krokhina, Yulia A. 2008. *Finansovoe pravo Rossii* [*Financial law of Russia*]. Textbook. Moscow: Norma. (In Russian)
Kropotov, Leonid G. 2012. *Kommercheskie investitsii v ob"ekty kapital'nogo stroitel'stva: pravovoe regulirovanie* [*Commercial investments in capital construction projects: legal regulation*]. Moscow: Infotropic Media. (In Russian)
Kustova, Margarita V., Natalia A. Sheveleva. 2014. *Finansovoe pravo* [*Financial law*]. St. Petersburg: Piter. (In Russian)
Lapteva, Anna M. 2015. "Soderzhanie i sushchnost' poniatiia 'investitsii'" ["Content and essence of the notion 'investment'"]. *Vestnik of Saint Petersburg University*. *Law* 3: 45–54. (In Russian)
Lisiza, Valery N. 2015. *Investitsionnoe pravo* [*Investment law*]. Novosibirsk: The Ministry of Education and Science of the Russian Federation (Minobrnauki of Russia); Novosibirsk state university. (In Russian)
Moroz, Svetlana P. 2008. *Investitsionnoe pravo* [*Investment law*]. Lectures. Almaty. (In Russian)
Nogina, Oksana A. 2012. *Gosudarstvennye vnebiudzhetnye fondy v sostave biudzhetnoi sistemy Rossii: problemy pravovogo regulirovaniia* [*State budget fund as part of the budget system of Russia: problems of legal regulation*]. Moscow: Statut. (In Russian)
Ozhegov, Sergei I. *Tolkovyi slovar'* [*Explanatory dictionary*]. Accessed January 20, 2018. http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=3366. (In Russian)
Ratnikova, Daria S. 2010. "Investitsii: poniatie i iuridicheskaia sushchnost" ["Investments: concept and legal essence"]. *Pravo i politika* [*Right and policy*] 9: 1697–1706. (In Russian)
Rozenberg, Boris R., Leonid Sh. Lozovsky. 1997. *Sovremennyi ekonomicheskii slovar'* [*The dictionary of modern economics*]. Moscow: Infra-M. (In Russian)
Schreuer, Christoph. 2001. *The ICSID Convention: A Commentary*. Cambridge.
Serebryakova, Tatiana A. 2002. *Regulirovanie investitsionnoi deiatel'nosti: finansovo-pravovoi aspekt*. Dis. … kand. iurid. nauk [*Regulation of investment activity: financial and legal aspect*. PhD diss.]. Saratov: Saratov State Law Academy. (In Russian)
Skvortsov, Oleg Yu. 2015. "Pravovoe regulirovanie investitsionnoi deiatel'nosti" ["Legal regulation of investment activity"]. *Kommercheskoe (predprinimatel'skoe) pravo. T. 1* [*The commercial (business) law. Vol. 1*]. Ed. by Vladimir F. Popondopulo. Moskow: Prospect. (In Russian)
Sokol, Pavel V. 2004. *Investitsionnyi dogovor v investitsionnom stroitel'stve* [*Investment agreement of investment in construction*]. Moscow: Os'-89. (In Russian)
Speranskaya, L. L. 2017. *Investitsii i ikh vidy* [*Investment and types*]. Accessed January 2, 2018. http://www.consultant.ru. (In Russian)
Ushakova, Elena Yu. 2016. "Nedostatki rossiiskogo zakonodatel'stva v chasti opredeleniia poniatiia 'investitsii'" ["The shortcomings of the Russian legislation in terms of the definition of 'investment'"]. *Iurist* 3: 38–42. (In Russian)

Author's information:

Anna M. Lapteva — PhD, Associate Professor; laptevaann@rambler.ru