

СИСТЕМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ИНВЕСТИЦИОННОЙ СРЕДЫ

**Нормативно-правовое регулирование
в сфере инвестиционно-строительной
деятельности**

И. Л. Владимирова

Правовая среда инвестиционно-строительной деятельности представляет собой совокупность правовых норм разноотраслевой принадлежности, регулирующих как отношения с иными юридически равными субъектами деятельности, так и отношения управленческие, не предполагающие равенства и диспозитивности¹.

Эта сфера регламентирована гражданским, административным, финансовым, валютным, налоговым законодательством.

По юридической силе нормативные правовые акты подразделяются на следующие виды:

- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы;
- международные договоры;
- федеральные законы;
- указы президента РФ;
- постановления правительства РФ;
- акты федеральных органов исполнительной власти;

¹ Асаул Н. А. Институциональная матрица развития инвестиционно-строительного комплекса // Проблемы современной экономики. 2004. № 4 (12)

- законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов российской федерации;
- муниципальные правовые акты.

По сфере деятельности или отраслевой принадлежности, указанные источники могут быть отнесены к актам гражданского, трудового, земельного или иной профилирующей отрасли законодательства.

Помимо общих нормативных правовых актов правовое регулирование инвестиционно-строительной деятельности осуществляется специальными актами в инвестиционной и строительной сферах.

Основу законодательства инвестиционно-строительной деятельности образуют федеральные законы, определяющие базовые принципы правового функционирования инвестиционно-строительной деятельности и основные черты правового статуса участников инвестиционно-строительного процесса:

1. Общие законодательные акты:

- Конституция РФ;
- Гражданский кодекс РФ;
- Водный кодекс РФ;
- Земельный кодекс РФ;
- Лесной кодекс РФ;
- Жилищный кодекс РФ;
- Бюджетный кодекс РФ;
- Налоговый кодекс РФ;
- Кодекс РФ об Административных правонарушениях;
- Уголовный Кодекс РФ;
- Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;
- Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и др.

2. Законодательное регулирование инвестиций:

- Закон РСФСР от 26.06.1991 г. № 1488–1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»;
- Закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений»;

- Закон от 09.07.1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»;
 - Закон от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;
 - Закон от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».
3. Законодательное регулирование строительной деятельности:
- Градостроительный кодекс РФ в ред. Федерального закона от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ;
 - Федеральный закон от 17.11.1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации».

Конституция закрепляет основы общественного и государственного устройства страны, основы правового положения граждан, систему органов государства и их основные полномочия.

Основу правового регулирования инвестиционно-строительной деятельности составляет Гражданский Кодекс. Именно он определяет основы для осуществления инвестирования, определяя правовое положение участников инвестирования, основания возникновения отношений, ответственности и т. д.²

Закон РСФСР от 26.06.1991 г. № 1488–1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» заложил законодательную основу собственно инвестиционной деятельности и призван вместе с другими законами определять правовые, экономические и социальные условия инвестиционной деятельности на территории РФ. Указанный нормативный акт не имеет четкого предмета регулирования, вместе с тем в законе даны определения инвестиционной деятельности, субъектам инвестиционной деятельности, инвесторам. Законом установлены формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности в РФ. Несмотря на многие внесенные изменения, данный закон уже не отвечает в достаточной мере потребностям сегодняшнего дня, и поэтому требуется принятие нового закона с целью наиболее полного обеспечения соблюдения правового режима иностранных инвестиций.

² Анализ инвестиционного законодательства // <http://www.ivr.ru/>

Федеральный закон от 25.12.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» призван стимулировать инвестиционную деятельность в России путем установления определенных льгот и гарантий субъектам инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений. Закон регулирует правовое положение всех субъектов инвестиционной деятельности, их права, в том числе на результаты осуществления инвестиционной деятельности, и обязанности. Субъекты инвестиционной деятельности строят свои взаимоотношения на основе договоров, заключаемых между собой. Закон имеет большое значение в развитии социально-экономических отношений в стране, но в законе недостаточно четко подчеркиваются цели и задачи его принятия, ожидаемые результаты правоприменения³.

Капитальное строительство является распространенной сферой вложения инвестиций. В литературе под ним понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, направленная на создание новых и модернизацию имеющихся основных фондов производственного и непроизводственного назначения. К его видам обычно относят:

- новое строительство (новостройка) — строительство комплекса объектов вновь создаваемых предприятий, зданий и сооружений, отдельных производств, которые возводятся на новых строительных площадках и после ввода в эксплуатацию будут находиться на самостоятельном балансе, т. е. в данном случае возникает новая организация — юридическое лицо;
- расширение действующих предприятий — строительство на их или прилегающей к ним территории дополнительных производств, новых цехов и объектов или осуществление работ по расширению уже существующих на предприятиях таких цехов и объектов;
- реконструкция действующих предприятий — переустройство существующих цехов и объектов, связанное с совершенствованием производства и повышением его технико-экономического уровня на основе достижений научно-технического прогресса;
- техническое перевооружение (модернизация) — комплекс мероприятий по повышению технико-экономического уровня отдельных производств, цехов и участков⁴.

³ Анализ инвестиционного законодательства // <http://www.ivr.ru/>

⁴ Гражданское право: В 2 т. / Отв. ред. Е. А. Суханов. М.: БЕК, 1999. Том II. Полутом I. С. 535, 536.

Градостроительство и инвестиции — элементы единого блока развития города. Изменения в одном из них ведут к изменениям в другом, количественные и качественные характеристики инвестиционного процесса влияют на социально-экономическое развитие города.

Основным документом правового регулирования градостроительной деятельности в настоящее время является Градостроительный кодекс Российской Федерации (от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ). Как кодифицированный акт федерального значения он определяет понятия и принципы градостроительной деятельности, состав, соподчиненность и правоотношения всех хозяйствующих субъектов в области градостроительной деятельности, полномочия в этой области органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления:

- определяет основы градостроительной деятельности по развитию территорий, в том числе городов и поселений, которая осуществляется в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства;
- устанавливает основные принципы законодательства о градостроительной деятельности;
- разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности;
- вводит организационные основы капитального строительства, в том числе по проведению инженерных изысканий, архитектурно-строительному проектированию, экспертизе проектной документации, оформлению разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию и т. д.⁵

Для инвестиционно-строительного законодательства характерен большой объем нормативного материала. При этом собственно правовые нормы тесно переплетены с нормами технического характера. Они нередко включаются в единые нормативные документы. Наиболее характерный пример такого рода — СНиП (Строительные нормы и правила). Это свод общих

⁵ Гринев В. П. Правовое регулирование градостроительной деятельности. М.: ГроссМедия, 2006.

норм и требований к организации строительного производства, проектированию объектов и ведению строительных работ.

Нормативное регулирование строительства весьма детализировано, что существенно отличает его от многих других разделов коммерческого права. Здесь есть значительное число нормативных актов, принятых еще до начала или на самых первых этапах формирования современного российского рыночного хозяйства.

В современных условиях эти акты нередко уже не имеют императивного значения, однако при отсутствии замещающих их современных нормативных документов играют важную роль в договорной практике.

Реализацией новой государственной политики, обеспечивающей интеграцию страны в мировую экономику, подготовкой России к вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО) и необходимостью устранения противоречий с положениями Соглашения по техническим барьерам в торговле ВТО, проведением административной реформы, существенно преобразующей систему государственного управления и разграничивающей полномочия органов исполнительной власти обусловили необходимость принятия мер по реформированию действующей нормативной и правовой базы (в том числе гармонизации отечественных и международных стандартов), а также создания системы технического регулирования, позволяющей обеспечить участие в работах по стандартизации и государства, и пользователей стандартов.

Основой реформы всей системы обязательных требований к продукции и к связанным с ними процессам, а также оценки и подтверждения соответствия стал Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», в настоящее время действующий в редакции от 01.05. 2007 г. (далее — Закон).

Техническое регулирование — самостоятельная и в высшей степени ответственная сфера государственной деятельности. В этой сфере Законом обозначены все основные государственные роли и обязанности и намечены контуры определенной системы государственных органов и негосударственных организаций, ответственных за нее⁶.

После принятия достаточного числа технических регламентов наиболее важными станут вопросы практики применения Закона, которые должны выявляться по мере действия технических регламентов. На этой основе будут вноситься в Закон необходимые изменения и дополнения.

⁶ Ноздрачев А. Ф. Федеральный закон «О техническом регулировании»: от уточнения сферы действия — к эффективной реализации // Законодательство и экономика. 2008. № 8.

В силу принципиальной новизны Закона практически все законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в части, касающейся сферы действия Закона, в той или иной степени противоречат его положениям. Закону противоречат некоторые нормы Гражданского, Уголовного, Градостроительного кодексов РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях и многих Федеральных законов. Поэтому применение того или иного ранее принятого акта должно сопровождаться анализом на предмет его соответствия Закону и в случае необходимости — его изменения и дополнения.

Основным направлением развития правовых институтов в инвестиционно-строительной сфере является изменение существующего сегодня положения, при котором определяющими являются акты публично-правового действия, связанные с мерами государственного регулирования. Концептуальный подход к совершенствованию законодательства в инвестиционно-строительной сфере опирается на идею адекватности применяемого публично-правового регулирования объективным закономерностям рыночной экономики в целом и особенностям развития инвестиционно-строительного комплекса.

Важным этапом на пути реформирования правового поля инвестиционно-строительной деятельности стало развитие института саморегулирования. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее также — комментируемый Закон, Закон) принят в рамках реализации единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности и снижению степени давления государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения. Основная задача, которую призван решить Закон: путем последовательного создания СРО в самых различных областях предпринимательской и профессиональной активности, развития «самосознания» таких организаций государство будет вытесняться из сферы регулирования тех коммерческих отношений, присутствие в которых государственного элемента представляется излишним и неоправданным с точки зрения основных функций государственного регулирования.

Саморегулирование оформляется как комплексное явление с особой системой взаимоотношений хозяйствующих субъектов друг с другом и с государством, которому присущи следующие цели:

- поддержание высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в отрасли;

- создание альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства;
- снижение объема государственного регулирования деятельности субъектов саморегулирования.

Основными принципами, на которых базируется Закон, являются:

- добровольное объединение субъектов предпринимательской деятельности в СРО;
- последовательная активизация процессов деbüroкратизации экономики и поддержки формирования в стране гражданско-правовых институтов, нацеленных на закрепление добросовестной практики ведения хозяйственной деятельности.

Реализация этих положений должна способствовать становлению стратегического партнерства между государством и субъектами инвестиционно-строительной деятельности.

Несовершенство законодательного и административного регулирования экономики заключается в том, что новые правовые формы, будь то законы или подзаконные нормативные акты, часто вступают в силу без должной огласки. Поэтому нередко даже специалисты не имеют возможности своевременно получать информацию об изменении законодательства. Планирование экономической деятельности осложняется и тем, что законы, как правило, вступают в силу с момента их опубликования, поэтому субъекты хозяйственной деятельности и органы исполнительной власти не имеют времени перестроиться в соответствии с изменившимися правовыми условиями. При этом во многих случаях юридические нормы имеют обратную силу.

Перегруженность нормативной базы. Наряду с конституцией и федеральными законами в РФ существует огромное количество подзаконных нормативных актов — указов, распоряжений, инструкций, писем, издаваемых также и на региональном и местном уровне. Они часто противоречат друг другу. При этом отсутствует четкий механизм, регламентирующий, какой именно нормативный акт из множества правовых положений, существующих по одному и тому же вопросу, применяется в каждом конкретном случае. Поэтому ни инвесторы, ни исполнительные органы не могут быть уверены в правильности своего решения. Планирование инвестиций в значительной мере затрудняется, поскольку последствия конкретных решений и связанные с этим расходы становятся непредсказуемыми.

В настоящее время база законодательных и нормативных правовых актов, положения которых прямо или косвенно регулируют вопросы проектирования капитального строительства, насчитывает более 400 нормативных правовых документов.

В субъектах Российской Федерации выпущено более 900 законов регионального уровня, посвященных темам инвестиций и инвестиционно-строительной деятельности. Большая часть этих законов формальна: они лишь изменяют иные, ранее принятые законы. С одной стороны, эти числа отражают внимание, которое придают в регионах инвестиционным вопросам, с другой стороны, эти числа могут показывать и нестабильность регионального законодательства. При этом все субъекты Российской Федерации следуют моделям политики, заложенным на федеральном уровне.

В этой связи целесообразным представляется не просто разработка модельных законов для регионов (модельные законы тоже ведь могут содержать неудачные нормы), но процедурного инструментария, заменяющего декларации и нормы по делегированию власти на нормы прямого действия и внедрение этих норм в обязательном порядке⁷.

Разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами в части правовых основ финансового регулирования и гражданско-правовых отношений в инвестиционно-строительной сфере смещено в сторону федерального законодательства. При этом результаты инвестиционной деятельности в конкретном регионе РФ во многом определяются тем, насколько гармонично взаимодействуют федеральное и региональное законодательства в этой сфере.

В процессе правоприменения происходит иногда противоречивое «сцепление» федеральных и региональных законов, подзаконных актов. Истоки противоречий кроются не только в самих актах, но и в содержании компетенции, взаимоотношениях и действиях законодательных и исполнительных органов.

Характерной чертой инвестиционно-строительного законодательства является то, что правовое регулирование деятельности осуществляется посредством нормативных актов, имеющих разную отраслевую принадлежность, когда возникающие в рамках инвестиционно-строительного правоотношения испытывают на себе действие нескольких нормативных актов.

⁷ Трофимов А. М. О региональном инвестиционном законодательстве (законотворчество субъектов Российской Федерации) // Проблемы инвестиционной политики в регионах Российской Федерации: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2007. № 1 (318).

Применительно к инвестиционно-строительному законодательству акцент должен делаться на межотраслевом его развитии. Поскольку инвестиционно-строительные правоотношения являются специфическими по субъектному составу и содержанию, между их участниками возникают различные по правовой природе отношения, концепция развития инвестиционно-строительного законодательства должна основываться на оптимальном сочетании частноправовых и публично-правовых начал, учитывать особенности становления и развития инвестиционной деятельности в новых экономических условиях, в условиях сложившегося в России нового правопорядка.