Санкт-Петербургский государственный университет

***ЧЕТЫРНОВА Полина Дмитриевна***

**Выпускная квалификационная работа**

***Соотношение инструментов публично-частного партнерства и соглашений о защите и поощрении капиталовложений***

Уровень образования: магистратура
Направление 40.04.01 *«Юриспруденция»*

Основная образовательная программа ВМ.5530.2020 *«Предпринимательское право»*

Научный руководитель: доцент кафедры коммерческого права, кандидат юридических наук,
Жмулина Диана Александровна

Рецензент:
ответственный секретарь Арбитражного центра при АНО НИРА ТЭК, кандидат юридических наук,

Еремин Виктор Валерьевич

Санкт-Петербург

2022

**Оглавление**

Введение....................................................................................................…...........3

Глава 1. Общая характеристика публично-частного партнерства и соглашения о защите и поощрении капиталовложений……..……………………………….8

§ 1. Понятие публично-частного партнерства……..……...…………………….8

§ 2. Понятие соглашения о защите и поощрении капиталовложений ….……12

§ 3. Предметы и объекты соглашений ................................................................19

§ 4. Стороны соглашений .....................................................................................25

Глава 2. Особенности правового регулирования соглашений о публично-частном партнерстве и соглашений о защите и поощрении капиталовложений …………………………………………………………………………………….31

§ 1. Заключение соглашений……………………………………………............31

§ 2. Изменение и прекращение соглашений …………………………………..38

§ 3. Обязанности сторон соглашений и меры государственной (муниципальной) поддержки …………………………………………………..41

Глава 3. Взаимодействие публично-частного партнерства и соглашений о защите и поощрении капиталовложений……...................................................65

§ 1. Законодательство…………………………………………………..…….....65

§ 2. Последовательность заключения соглашений…………………...……….68

§ 3. Стабилизация законодательства и компенсации …………………...…….70

Заключение....................................................................................................…....77

Библиографический список.........................................................................…....80

**Введение**

Государственные (муниципальные) органы не всегда способны реализовать необходимые социально-экономические проекты исключительно за счет использования денежных средств соответствующего бюджета. В настоящее время отмечается все большее стремление публично-правовых образований (далее – ППО) обеспечить решение имеющих публичную значимость задач за счет объединения усилий с частными субъектами. Актуальной проблемой для всех государств является поиск новых, исключая бюджетные, источников финансирования реализации масштабных национальных задач и крупных инфраструктурных проектов.

Решением становится привлечение частного капитала, однако недопустимо заставлять хозяйствующие субъекты производить нужные для удовлетворения потребностей общества и государства товары, работы и услуги. Поэтому привлечение в национальную экономику инвестиций на выгодных для частных лиц условиях является насущной задачей.

Законодатель стремится развивать инвестиционные институты, создавая новые, адаптируя их под нужды и особенности частных субъектов.

Одним из первых и наиболее удачных институтов в данной сфере является публично-частное партнерство (далее – ПЧП). Однако отсутствие уверенности в неизменности условий ведения предпринимательской деятельности осталось фактором, отрицательно влияющим на привлекательность инвестиционной деятельности.

О значимости данного обстоятельства свидетельствует введение законодателем института соглашений о защите и поощрении капиталовложений (далее – СЗПК), который призван стимулировать инвестиционную активность в условиях экономической и правовой нестабильности за счет введения стабилизационной оговорки и ряда мер поддержки.

ПЧП и СЗПК – два молодых и перспективных института, которые направлены на привлечение и инвестиций в экономику Российской Федерации, а также реализацию различных проектов. Однако граница между ними порой слишком размыта, так как они имеют схожую конструкцию, в связи с чем некоторые исследователи отождествляют их. В таких соглашениях одна сторона (инвестор) обязуется осуществить инвестиционную деятельность, в том числе путем строительства или реконструкции за свой счет объекта соглашения, а другая сторона (ППО) – создать необходимые для этого условия инвестору, в том числе за счет предоставления различных мер государственной (муниципальной) поддержки.

 Инвесторам, выбирая между инструментами ПЧП и СЗПК, необходимо ориентироваться на практику их применения, которая базируется на научных исследованиях и последующем развитии законодательства.

Так как ПЧП и СЗПК были введены в правовое поле относительно недавно, спектр научных исследований по ним следует признать обширным и разнообразным. Например, актуальными темами является определение правовой природы указанных институтов, правовая неточность и несовершенство регулирования стабилизации законодательства. И ПЧП, и СЗПК предусматривают ряд механизмов защиты от негативного изменения законодательства, но они вступают в некоторые противоречие между собой, как и предоставление различных мер государственной (муниципальной) поддержки, что будет проанализировано в данной работе.

На практике возникают проблемы с определением того, что эффективнее заключить для реализации проекта: ПЧП, СЗПК или и то, и другое. В данной работе автор сравнивает по различным критериям инструменты ПЧП и СЗПК.

Заявленная проблематика актуальна как с теоретической, так и с практической точек зрения, в связи с тем, что в настоящее время, несмотря на наличие отдельных научных исследований, институт СЗПК (и его соотношение с ПЧП) в России недостаточно изучен, что неизбежно отражается на законодательном и правоприменительном материалах. Одной из главных проблем являются высокие правовые риски для участвующих сторон, обусловленные отсутствием сформировавшейся судебной практики, а также недостатком опыта реализации проектов в рамках СЗПК.

Также рассмотрение данной темы интересно с той точки зрения, что существует мнение о том, что СЗПК является излишним институтом, применение которого только усложняет отношения публичной и частной сторон, создавая коллизии с другими институтами, в числе которых ПЧП. Если практика пойдет по пути поддержанию данной позиции, то создастся угроза для существования СЗПК в принципе.

Актуальность данной работы определена необходимостью дальнейшего совершенствования законодательства о ПЧП и СЗПК, в том числе в плоскости совершенствования правового регулирования их совместного применения в отношении одного проекта.

Степень изученности и научной разработанности исследовательской темы можно обозначить как среднюю, так как по ряду ее составляющих есть как и фундаментальные исследования для каждой точки зрения (например, по теме правовой природы институтов), так и малоизученные вопросы (например, соотношение стабилизации законодательства по СЗПК и мер защиты от изменения законодательств по ПЧП). Отсутствие научных и практических работ по заявленной тематике влияет на уровень развития нормативно-правовой базы в РФ и реализацию проектов в рамках ПЧП и СЗПК в России, поэтому изучение их соотношения является одной из основополагающих задач.

В связи с появлением в России СЗПК в 2020 году закономерным является высокий исследовательский интерес к новому регулированию, в том числе к исследованию вопроса о соотношении нового регулирования с уже устоявшимся институтом, который на данный момент остается открытым.

Учитывая тот факт, что регулирование и практика применения ПЧП и СЗПК постоянно развивается и набирает обороты, исследования, касающиеся особенностей их применения, отличия от других схожих институтов имеет крайне важное значение для усовершенствования правового регулирования, нахождения пробелов в нем, а также для правильного разрешения возникающих судебных споров. Анализу заявленных проблемных аспектов регулирования данных инвестиционных соглашений посвящены работы таких научных исследователей, как В.Ф. Попондопуло, А.В. Белицкая, П.А. Батайкин и др.

Однако стоит отметить, что степень изученности СЗПК в Российской Федерации низкая, и работ по данной теме практически нет.

Объектом исследования являются инструменты ПЧП и СЗПК.

Предметом исследования - законодательство РФ, регулирующее отношения в рамках ПЧП и СЗПК, судебная и административная практика, научные подходы и экспертные оценки по вопросу регулирования отношений в рамках ПЧП и СЗПК.

Цель исследования – рассмотрение основных проблем, касающихся соотношения и особенностей применения ПЧП и СЗПК для их эффективного и целесообразного использования.

Достижение указанной цели обусловлено решением следующих задач: изучение законодательства о ПЧП и СЗПК; определить понятие ПЧП и СЗПК; исследовать предметы, объекты и стороны соглашения о ПЧП (далее – СПЧП) и СЗПК; проанализировать порядок заключения, изменения и прекращения СПЧП и СЗПК; определить ключевые проблемы совместного применения СПЧП и СЗПК; предложить способы решения установленных проблем.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы (диалектический, формально-логический, структурно-функциональный), общие приемы логики (дедукция и индукция, анализ и синтез, аналогия и сравнение и др.), и связанные с ними частно-научные методы, используемые юридической наукой (формально- и технико-юридический, сравнительно-правовой).

Теоретическая и эмпирическая основы исследования представлены действующим законодательством РФ и законопроектами, судебной и деловой практики, которые посвящены правовому регулированию ПЧП и СЗПК в целом, а также научными работами по указанной проблематике.

Научная новизна и практическая значимость работы состоят в исследовании основных проблем взаимодействия СПЧП и СЗПК, что влияет на практику их применения.

Основные выводы и положения, выносимые на защиту:

1) СПЧП и СЗПК не являются тождественными соглашениями.

2) СЗПК совместно с СПЧП эффективнее всего заключать при реализации капиталоемких инвестиционных проектов, так как это позволит частной стороне получить дополнительные гарантии и меры государственной (муниципальной) поддержки.

3) Необходимо прямо урегулировать в законодательстве, в какой последовательности заключаются СПЧП и СЗПК. При совместном использовании СПЧП и СЗПК, в целях соблюдения принципа обеспечения конкуренции, предлагается установить, что в отношении одного проекта сперва надлежит заключить СПЧП, и потом, на основании него, СЗПК.

4) Установление приоритета законодательства о СЗПК над законодательством о ПЧП в части ответственности ППО за изменение законодательства негативно сказывается на инвестиционной привлекательности реализации проектов при одновременном использовании СПЧП и СЗПК.

Структура работы определена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

В первой главе автором проводится правовой анализ СПЧП и СЗПК на предмет определения понятия ПЧП и СЗПК, их правовой природы, особенностей предметов, объектов и сторон СПЧП и СЗПК.

Во второй главе автор анализирует особенности заключения СПЧП и СЗПК, их изменения и прекращения, а также обязанности сторон и меры государственной (муниципальной) поддержки по СПЧП и СЗПК.

В третьей главе автор отвечает на вопрос, допустимо ли совместное применение СПЧП и СЗПК и насколько это эффективно. В рамках ответа на данный вопрос автор проанализировал два наиболее актуальных и спорных аспекта, касающихся последовательности заключения СПЧП и СЗПК, а также стабилизации законодательства и компенсации.

В заключении описаны основные выводы, к которым пришел автор, после чего приведен список использованной литературы.

**Глава 1. Общая характеристика публично-частного партнерства и соглашения о защите и поощрении капиталовложений**

**§ 1. Понятие публично-частного партнерства**

Для общественности наиболее привычным термином является «государственно-частное партнерство», однако в данной работе используется термин ПЧП, объединяющий в себе понятия «государственный» и «муниципальный», как наиболее ёмкий и традиционный для рассматриваемой юридической модели, что соответствует международным стандартам в данной области[[1]](#footnote-1).

Первым в истории РФ нормативно-правовым актом (далее – НПА), регулирующим широкий комплекс отношений в сфере ПЧП, стал Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон № 115-ФЗ).

Несмотря на то, что иногда концессии воспринимают не как разновидность ПЧП, а как его естественную альтернативу[[2]](#footnote-2), для целей данной работы автор исходит из устоявшегося тезиса о том, что концессионное соглашение является наиболее традиционной формой ПЧП, которая была выбрана в качестве основной модели структурирования ПЧП.

Говоря о формах, следует отметить, что ПЧП реализуется в договорной форме (на основе соглашения, заключаемого между публичным и частным партнерами) и институциональной форме (в виде создания юридического лица со смешанным участием публичного и частного партнеров). Если понимать ПЧП в широком смысле, то к нему можно отнести широкий спектр соглашений: на выполнение работ и оказание общественных услуг; на поставку продукции для государственных нужд; арендные (лизинговые) отношения; концессионные соглашения и т.д[[3]](#footnote-3).

Спустя 10 лет после принятия Закона № 115-ФЗ был принят «общий» НПА, регулирующий общие и фундаментальные аспекты правоотношений в сфере ПЧП, а именно: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 224-ФЗ).

Указанный закон существует параллельно с Законом № 115-ФЗ, и в ч. 2
ст. 2 Закона № 224-ФЗ прямо сказано, что к концессионным соглашениям применяются нормы Закона № 115-ФЗ. Для всех остальных форм ПЧП применяются непосредственно нормы Закона № 224-ФЗ, в связи с чем данная работа основана на нем.

Как сказано в ч. 1 ст. 1 Закона № 224-ФЗ, его целью является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику РФ и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления (далее – ОМСУ). Указанная цель отражена и в понятии ПЧП.

Легальная дефиниция ПЧП приведена в п. 1 ст. 3 Закона № 224-ФЗ, согласно которой это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ПЧП (далее – СПЧП), заключенного в соответствии с [Законом](#P336) № 224-ФЗ в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и ОМСУ доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

В научной литературе различают ПЧП в широком и узком смыслах. В широком смысле ПЧП – это любая форма взаимодействия государства и бизнеса в целях решения социально-экономических задач.

Для целей данной работы ПЧП будет рассматриваться в узком смысле как договорное сотрудничество публичной и частной сторон, которое юридически оформлено на определенный срок и основано на объединении ресурсов и распределении рисков, осуществляемое в целях решения публичных и иных общественно-значимых задач путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля[[4]](#footnote-4).

В связи с этим, следует привести определение СПЧП, которое содержится в п. 3 ст. 3 Закона № 224-ФЗ: это гражданско-правовой договор между публичным и частным партнерами, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены Законом № 224-ФЗ.

Законодатель относит СПЧП к гражданско-правовым договорам, однако в научных кругах велись споры относительно правовой природы СПЧП. Данный вопрос важен, так как правовая природа явления отвечает на вопрос об отраслевой принадлежности норм, которыми эти отношения регламентируются. Любой правовой институт может содержать в себе разные по происхождению элементы, однако определенная их часть всегда превалирует над другими.

Так как законодатель прямо ответил на вопрос о правовой природе СПЧП и научная дискуссия по данному вопросу не является предметом данной работы, автор ограничится перечислением основных подходов к определению правовой природы СПЧП: 1) административный договор (Шорохов В.Б., Бернштейн И.Н.); 2) гражданско-правовой договор (Попондопуло В.Ф., Савельева В. М.); 3) смешанный публично-частный договор (Доронина Н.Г., Сосна С.А.).

Отдельно стоит сказать о принципах ПЧП, так как они несут в себе основные начала правового регулирования конкретных отношений.

Так, законодатель в ст. 4 Закона № 224-ФЗ закрепляет следующие принципы, на которых основывается ПЧП (важно отметить, что аналогичное закрепление принципов СЗПК в действующем законодательстве отсутствует):

1) принцип открытости и доступности информации о ПЧП, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну (принцип прозрачности). Он предполагает наличие чётких, ясных и доступных для всех заинтересованных лиц законодательно закрепленных положений, регулирующих ПЧП, и процедур их применения. Это позволяет потенциальным частным партнерам заранее оценить затраты и риски своих инвестиций. Также принцип предполагает открытость взаимоотношений частных лиц и субъектов власти и управления, обязательное обнародование всех административных решений, связанных с проектом ПЧП[[5]](#footnote-5);

2) принцип обеспечения конкуренции, предполагающий, что отбор частного партнера должен обеспечиваться на конкурсной основе. Конкурсная процедура должна быть открытой, объективной и недискриминационной, а также обеспечивать баланс между необходимостью ускорения и удешевления конкурсного процесса и выбором наилучшего предложения. Помимо этого, в законодательстве должны быть четко урегулированы исключения, когда заключение СПЧП допускается без проведения конкурса;

3) принцип отсутствия дискриминации, равноправия сторон соглашения и равенство их перед законом. Грубо говоря, одна сторона не должна предопределять положение другой;

4) принцип добросовестного исполнения сторонами соглашения обязательств по соглашению. Данный принцип базируется на общегражданском принципе добросовестности, который отражен в ст.ст. 1 и 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Добросовестное исполнение обязательств есть ни что иное, как соблюдение прав и законных интересов иных участников правоотношения, а также стремление предвидеть и предотвратить возможные нарушения таких прав и интересов[[6]](#footnote-6);

5) принцип справедливого распределения рисков и обязательств между сторонами соглашения. Суть в том, что риски должны возлагаться на ту сторону, которая наилучшим образом сможет с ними справиться (чего нет в СЗПК). Так, грамотное распределение рисков имеет значение для уменьшения затрат на осуществление проектов и обеспечения их успешной реализации, так как иное может повлечь угрозу финансовой жизнеспособности проекта;

6) принцип свободы заключения соглашения. Данный принцип также базируется на общегражданском принципе свободы договора, который закреплен в ст. 421 ГК РФ. Смысл в том, что стороны самостоятельно решают вопрос о том, вступать ли им в конкретные договорные отношения и на каких условиях (в рамках диспозитивности норм законодательства).

В завершение данного параграфа стоит сказать, что ПЧП является популярным и востребованным инструментом, с помощью которого был реализован ряд значимых проектов, объектами которых являются аэропорт «Пулково» и Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге, мосты через реку Кама и Буй в Удмуртии и другие.

**§ 2. Понятие соглашения о защите и поощрении капиталовложений**

Важной целью законодателя является ускорение темпов роста частных инвестиций, а также предоставление частному бизнесу гарантий неизменности регуляторных условий и возможности компенсации части затрат, связанных с реализацией инвестиционного проекта. В связи с этим был разработан законопроект № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации»[[7]](#footnote-7) (далее – Законопроект), который претендовал на роль кодифицированного акта в инвестиционном законодательстве[[8]](#footnote-8).

Однако в Законопроект были внесены существенные изменения (в частности, неодобрение вызывало затрагивание регулирования ПЧП). Также в Законопроекте содержалась общая часть, которая содержала описание общего режима осуществления инвестиционной деятельности, базирующегося на соблюдении общих принципов (например, осуществление инвестиций в любых формах, не запрещенных законодательством РФ). В Законопроекте также содержались и иные режимы инвестиционной деятельности: проектный (создание условий для привлечения в заявительном порядке собственных инвестиций и реализацию новых инвестиционных проектов) и преференциальный (направленный на конкретного субъекта или проект, устанавливаемый нормативно и детализируемый индивидуальными условиями в рамках договора)[[9]](#footnote-9).

В итоге был принят сокращенная версия Законопроекта, которая и стала Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 69‑ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (далее – Закон № 69-ФЗ).

Однако уже в 2021 г. Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации" и статью 15 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» (далее – Закон № 334-ФЗ) были внесены масштабные изменения в Закон № 69-ФЗ, направленные на совершенствование механизмов привлечения инвестиций в экономику РФ.

Несмотря на то, что Закон № 69-ФЗ совсем недавно был введен в правовое поле РФ, в соответствии с ним уже заключено 36 СЗПК с общим размером заявленных инвестиций в 1,3 триллиона рублей (при этом наибольший процент привлеченных инвестиций (около 47, что составляет 528,6 миллиардов рублей) приходится на проекты в сфере добычи и переработки минерального сырья и химической промышленности). Подробная информация о компаниях, размере инвестиций, регионе, описании проекта и количестве создаваемых рабочих мест содержится в реестре заключенных СЗПК[[10]](#footnote-10).

Отметим, что в качестве предмета регулирования Закона № 69-ФЗ указаны не только сами отношения, возникающие в связи с осуществлением инвестиций на основании СЗПК, но также отношения, связанные с информационным обеспечением процессов осуществления инвестиционной деятельности и предоставления мер государственной (муниципальной) поддержки в рамках государственной информационной системы «Капиталовложения» (далее – ГИС) (ст. 1 Закона № 69-ФЗ).

Среди практикующих юристов существует точка зрения, согласно которой принятие Закона № 69-ФЗ служит цели создания действенного механизма учета инвестиционных и бюджетных обязательств. Это стремление предопределило, в том числе, коллизии между этими двумя инструментами (ПЧП и СЗПК) и ассоциированность СЗПК и ГИС (подробнее см. главу 3 данной работы).

В Законе № 69-ФЗ, как и в Законе № 224-ФЗ, есть собственный понятийный аппарат. Однако легальной дефиниции СЗПК Закон № 69-ФЗ не содержит (в отличие от Закона № 224-ФЗ, который даёт определение ПЧП).

В ч. 1 ст. 6 Закона № 69-ФЗ лаконично сказано, что СЗПК заключается с организацией, реализующей проект (далее – ОРП), при условии, что такое соглашение предусматривает реализацию нового инвестиционного проекта в одной из сфер российской экономики, за исключением ряда прямо указанных видов деятельности.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона № 69-ФЗ по СЗПК каждое ППО, являющееся его стороной, обязуется обеспечить ОРП неприменение в её отношении отдельных актов (решений) соответствующих органов государственной власти, которые будут изданы (приняты) и которые указаны в ч.ч. 1-3 и 9 ст. 9 Закона № 69-ФЗ, а в случае, если стороной СЗПК является муниципальное образование (далее – МО), - актов (решений) ОМСУ, и при этом ОРП имеет право требовать неприменения таких актов (решений) при реализации инвестиционного проекта от соответствующего ППО. Иными словами, речь идет о стабилизации действующего законодательства.

Еще для понимания СЗПК необходимо учитывать ч. 3 ст. 10 Закона
№ 69-ФЗ, в которой говорится, что ППО не принимает на себя обязанностей по реализации инвестиционного проекта или каких-либо иных обязанностей, связанных с ведением инвестиционной и (или) хозяйственной деятельности.

В то же время предусмотрено содействие в реализации инвестиционной и (или) хозяйственной деятельности, осуществляемое органом государственной власти (ОМСУ) в целях повышения социально-экономического эффекта от указанной деятельности (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ). В Законе № 69-ФЗ закреплены различные меры государственной (муниципальной) поддержки.

Таким образом, СЗПК – это соглашение, заключаемое в целях реализации нового инвестиционного проекта, по которому ОРП берёт на себя обязательства в части реализации инвестиционного проекта и осуществления капиталовложений, а ППО – обеспечения стабильности законодательства и осуществления ряда мер, направленных на обеспечение государственной (муниципальной) поддержки.

Однако существует позиция, что фактически СЗПК — это договор о стабилизационной оговорке, основным правовым последствием заключения которого для инвестора становится неприменение к нему НПА, ухудшающих его положение в сравнении с тем, которые существовали в момент заключения СЗПК[[11]](#footnote-11). С данным утверждением трудно согласиться, так как помимо стабилизационной функции, не менее важной для ОРП является так же компенсационная функция, которую реализует ППО.

Важно отметить, что, согласно ч. 4 ст. 10 Закона № 69-ФЗ, к отношениям, возникающим в связи с заключением, изменением и расторжением СЗПК, а также в связи с исполнением обязанностей по СЗПК, применяются правила гражданского законодательства с учетом особенностей, установленных Законом № 69-ФЗ, что указывает на гражданско-правовую природу СЗПК.

Однако указанные особенности касаются ответственности ППО перед ОРП. Такая ответственность ограничена размером реального ущерба, который понимается как документально подтвержденные и фактически понесенные расходы, возникшие у ОРП вследствие применения актов (решений), указанных в Законе № 69-ФЗ, без учета особенностей их применения в части стабилизационной оговорки. Более того, объем реального ущерба и предельный объем возмещаемых затрат не могут превышать размер обязательных платежей, исчисленных ОРП для уплаты в соответствующие бюджеты ППО, являющихся сторонами СЗПК, в связи с реализацией инвестиционного проекта. Данное обстоятельство может поставить под сомнение гражданско-правовую природу отношений в рамках СЗПК.

По мнению Белицкой А.В. и Батайкина П.А., СЗПК содержит в себе как частно-правовые, так и публично-правовые элементы, поэтому является комплексным частно-публичным[[12]](#footnote-12).

Можно предположить, что соглашение между частным инвестором и государством о создании преференциального правового режима должно отражать вертикальные публично-правовые отношения между сторонами, когда государство предоставляет частному инвестору льготы, гарантии и преференции, выступая в роли носителя публичной власти. Вместе с тем государство в форме таких мер стимулирования участвует в софинансировании проекта, принимая часть расходов в рамках инвестиционного проекта на себя, создавая экономию для инвестора за счет льгот, освобождений и т. д[[13]](#footnote-13).

В таком случае государство как бы находится в партнерских отношениях с инвестором, но в отличие от СПЧП, которое предполагает участие публичного партнера в инвестиционных отношениях на равных началах с частным партнером в соответствии со ст. 124 ГК РФ в рамках частичного софинансирования проектов и распределения рисков между сторонами, в СЗПК сложнее отыскать фактическое равенство сторон, и речь может идти только о равенстве формальном[[14]](#footnote-14).

Согласно п. 3 ст. 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. В СЗПК имущественные отношения частично основаны на подчинении: инвестор осуществляет предпринимательскую деятельность в своем интересе, а государство предоставляет ему меры стимулирующего характера для формирования наиболее благоприятных условий осуществления такой деятельности. Однако, как было сказано ранее, законодатель прямо указал на то, что к СЗПК применяются нормы гражданского законодательства.

Как пишет Белицкая А.В., «предложенное наличие частноправовых элементов в соглашении, в том числе ответственности государства за нарушение договорных обязательств, в основном было необходимо для потенциального рассмотрения споров, вытекающих из такого рода правоотношений, как в судах, так и в арбитражах, то есть для гарантии всесторонней защиты прав инвесторов. При этом, так как одной из сторон является государство как носитель публичной власти, присутствует подчинение одной стороны другой, договор заключается для реализации публичного интереса, следует отметить и наличие публичного элемента в соглашении»[[15]](#footnote-15).

Действительно, сложно отрицать, что в СЗПК можно выделить признаки как публично-правовые (например, заключение соглашения по типовой форме, утвержденной Правительством РФ), так и гражданско-правовые (например, наличие у обеих сторон соглашения гражданско-правовой ответственности за нарушение обязательств). Несмотря на то, что СЗПК, как правило, носит частноправовой характер и входит в предмет регулирования гражданского законодательства, отдельные обязательства сторон могут находиться в сфере административного или иного публично-правового регулирования[[16]](#footnote-16).

Однако данный подход имеет, по мнению автора, существенные изъяны. Так, публично-частных правоотношений не существует, ибо это противоречит дуалистическому характеру российской правовой системы. Они могут быть либо публичными, либо частными. Автор придерживается позиции, согласно которой инвестиционные правоотношения с участием ППО (к которым относится и СЗПК) являются частными правоотношениями[[17]](#footnote-17).

Точка зрения, что СЗПК – гражданско-правовой договор, является наиболее аргументированной, и автор её разделяет. Инвестиционные соглашения – «это многосторонние инвестиционные сделки, воля участников которых направлена на достижение единой для участников цели посредством сотрудничества частного партнера (инвестора) и стороны, принимающей инвестиции»[[18]](#footnote-18).

Аргументов в пользу данного подхода множество (например, ППО заключает соглашение с ОРП, то есть договаривается с ним, и именно благодаря соглашению возникает гражданское правоотношение, основанное на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности его участников (ст. 2 ГК РФ)). Хоть для СЗПК законодатель и не прописал принципы, однако свобода заключения договора здесь так же присутствует, как и в ПЧП.

Отмечается, что в СЗПК есть элемент неравенства сторон, что противоречит сути гражданско-правовых договоров. Однако, как писал Ю.К. Толстой, равенство, как гражданско-правовой принцип, подразумевает, что ни одна сторона не может только по занимаемому ею положению предопределять поведение другой. Административный акт может порождать отношение как власти-подчинения, так и то, которое строится на началах равенства участников. Этот принцип действует и тогда, когда в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, участвует государство[[19]](#footnote-19).

В пояснительной записке к Законопроекту также указывалось: «Предлагаемая модель СЗПК предусматривает возможность взаимодействия бизнеса и государства как равных субъектов гражданско-правовых отношений (как по инициативе инвестора, так и по инициативе государства) и позволяет сформировать прогнозируемые условия реализации инвестиционных проектов»[[20]](#footnote-20).

Дополнительно отметим новеллу для такого рода соглашений, закрепленную в ч. 4 ст. 13 Закона № 69-ФЗ: спор между сторонами СЗПК может быть передан на рассмотрение третейского суда. Это крайне важная новелла, так как отсутствие такой возможности при разрешении споров в рамках СПЧП, служило основанием для отнесения таких споров к публичным спорам, вытекающим из публичных отношений.

Настаивая на том, что СЗПК – гражданско-правовой договор, автор также признает наличие в нем элементы публично-правовых отношений, однако считает, что они не фатальны для него и не создают перевеса в пользу публично-правовой природы.

Также отметим, что некоторые исследователи сравнивают специальные инвестиционные контракты (далее – СПИК), СПЧП и СЗПК, вплоть до их отождествления[[21]](#footnote-21). Однако автор считает, что признать их тождественными нельзя (у указанных соглашений содержание, предмет, стороны, принципы и прочие параметры различаются, хоть на первый взгляд они и кажутся довольно схожими, как минимум по своим целям).

**§ 3. Предметы и объекты соглашений**

**Предмет и объект соглашения о публично-частном партнерстве**

Существенным условием СПЧП, как и СЗПК, является предмет соглашения (то, в отношении чего стороны договариваются, иными словами, основные действия сторон в отношении определенного объекта).

Так, согласно ч. 1 ст. 12 Закона № 224-ФЗ, к предмету СПЧП следует отнести обязательство частного партнера создать полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств объект соглашения, осуществлять его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание, а также обязательство публичного партнера предоставить частному партнеру права владения и пользования им для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечить возникновение права собственности частного партнера на объект соглашения при условии соблюдения требований, предусмотренных Законом № 224-ФЗ и соглашением. Также в СПЧП могут быть включены и иные обязательства, которые вытекают из определяющих форму ПЧП элементов соглашения.

В данном параграфе акцентируется внимание на объекте соглашения, так как в СПЧП различные действия и обязательства (в частности, строительство, финансирование создания, техническое обслуживание) касаются объекта соглашения (ч.ч. 2 и 3 ст. 6 Закона № 224-ФЗ).

Перечень объектов СПЧП закреплен законодателем в ч. 1 ст. 7 Закона
№ 224-ФЗ в качестве закрытого перечня (в основном это объекты инфраструктуры, например, объекты железнодорожного транспорта, морские порты, объекты здравоохранения и образования).

Для понимания, что относится к объекту СПЧП, следует детальнее раскрыть ч. 1 ст. 12 Закона № 224-ФЗ, где зафиксировано, что «по соглашению частный партнер обязуется создать полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств являющиеся объектом соглашения недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой … и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением…».

То есть, под объектом СПЧП законодатель подразумевает недвижимое имущество, а также движимое имущество, если оно технологически связано с недвижимым имуществом.

Таким образом, по общему правилу самостоятельно движимое имущество выступать объектом СПЧП не может. Исключение законодатель делает только для тех случаев, когда соглашение заключается в отношении объекта информационных технологий и технических средства обеспечения функционирования объектов информационных технологий (п. 19 ч. 1 ст. 7 Закона № 224-ФЗ).

Помимо закрепления исчерпывающего перечня объектов СПЧП законодатель также устанавливает и ряд дополнительных требований. Так, согласно ч. 2 ст. 7 Закона № 224-ФЗ, объектом СПЧП может быть только то имущество, в отношении которого законодательством РФ не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность либо на нахождение в частной собственности.

Полагаем, что данное ограничение мотивировано тем, что ряд объектов инфраструктуры имеет стратегическое значение для государства и поэтому не подлежит передаче в частную собственность.

В ч. 3 ст. 7 Закона № 224-ФЗ законодатель закрепляет возможность заключить СПЧП в отношении нескольких объектов, но только в том случае, если это не приведет к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Такое имущество не обязательно должно быть объединено в соглашении по географическим, функциональным или иным признакам, в том числе по критерию технологической связи, как это необходимо в случае с включением нескольких объектов недвижимости (движимого имущества) в единый объект СПЧП[[22]](#footnote-22).

В связи с вышесказанным справедливо возникает вопрос, как данное положение соотносится с нормами Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), в частности с ч. 3 ст. 17 указанного закона. Однако подробнее вопросы, связанные с обеспечением конкуренции, будут освещены в главе 3 данной работы.

Остальные положения ст. 7 Закона № 224-ФЗ касаются того, что объект не должен быть обременен правами третьих лиц на момент заключения СПЧП, а также вопросов залога, но подробнее на данном этапе работы останавливаться на них нецелесообразно.

**Предмет и объект соглашения о защите и поощрении капиталовложений**

Законодатель определил предмет СЗПК в ч. 1 ст. 10 Закона № 69-ФЗ:

1) каждое ППО обязуется обеспечить ОРП неизменность условий реализации проекта, а также реализовывать и исполнять иные права и обязанности в соответствии с Законом № 69-ФЗ и СЗПК;

2) ОРП вправе требовать соблюдения стабилизационной оговорки, а также реализовывать и исполнять иные права и обязанности в соответствии с Законом № 69-ФЗ и СЗПК. Основными обязательствами ОРП является вложение собственных средств в определенном объеме и реализация инвестиционного проекта.

Подробнее про указанные права и обязанности будет сказано в следующих двух главах данной работы.

Анализ ч. 8 ст. 10 Закона № 69-ФЗ приводит к тому, что ключевым понятием для СЗПК является понятие инвестиционного проекта, так как, в частности, описание инвестиционного проекта и указание на этапы его реализации являются теми условиями, которые обязательно должны содержаться в СЗПК. Однако законодатель делает одно важное уточнение, в инвестиционный проект должен быть новым.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ инвестиционный проект – ограниченный по времени осуществления и затрачиваемым ресурсам комплекс взаимосвязанных мероприятий и процессов, направленный на создание (строительство) и последующую эксплуатацию новых либо на реконструкцию и (или) модернизацию и последующую эксплуатацию существующих объектов недвижимого имущества … и (или) комплекса объектов движимого и недвижимого имущества, связанных между собой, и (или) на создание и использование результатов интеллектуальной деятельности и (или) приравненных к ним средств индивидуализации в целях извлечения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта, в том числе предотвращения или минимизации негативного влияния на окружающую среду.

Из этого определения можно вывести, что инвестиционный проект может касаться тех же объектов, что и в ПЧП. Разница установлена в части результатов интеллектуальной деятельности и (или) приравненных к ним средств индивидуализации.

Однако, в отличии от ПЧП, в Законе № 69-ФЗ нет закрытого перечня объектов, относительно которых может быть заключено соглашение (полагаем, что это связано с тем, что СЗПК может применяться совместно с различными соглашениями (например, СПИК), предметы и объекты которых отличаются, в связи с чем требуется более широкий перечень объектов, чем у ПЧП, а также данная особенность продиктована целями заключения СЗПК).

Обратим внимание на то, что в Законе № 224-ФЗ нет разделения на сферы экономики, в которых реализуется проект. В нем приведен перечень допустимых объектов (хотя при желании поименованные объекты можно разделить на соответствующие сферы экономики). В Законе № 69-ФЗ, как и в Законе № 224-ФЗ, описаны свойства объекта (движимое/недвижимое), но конкретного перечня нет. Законодатель уделяет большое внимание сферам экономики, в которых реализуется инвестиционный проект, и даже прописывает порядок определения соответствующей сферы, если проект может быть отнесен к нескольким из них (так, например, согласно ч. 1.3 ст. 6 Закона № 39-ФЗ, если инвестиционный проект может быть отнесен к нескольким сферам экономики, то он будет относиться к той сфере, для которой устанавливается наибольший минимальный объем капиталовложений).

В ч. 1 ст. 6 Закона № 69-ФЗ сказано, что СЗПК заключается при условии, что такое соглашение предусматривает реализацию нового инвестиционного проекта в одной из сфер российской экономики. Установлен только закрытый перечень сфер и видов деятельности, в отношении которых недопустимо заключение СЗПК (например, игорный бизнес, производство табачных изделий, оптовая и розничная торговля).

Более детально, к какой сфере деятельности и при каких условиях следует отнести тот или иной инвестиционный проект, сказано в ч. 1.1 ст. 6 Закона
№ 69-ФЗ (круг сфер достаточно широк, например, сфера цифровой экономики, сфера образования, сфера обрабатывающего производства и так далее).

Важно отметить, что возможность отнесения проекта к одной из указанных в ч. 1.1 ст. 6 Закона № 69-ФЗ сфер влияет на: порядок определения минимального объема капиталовложений (ч. 4 ст. 9 Закона № 69-ФЗ); порядок и условия применения стабилизационной оговорки (в том числе срок ее применения (ч. 4 ст. 9, ч. 10 ст. 10 Закона № 69-ФЗ); перечень и условия применения мер государственной поддержки (ч. 3.2 ст. 6 Закона № 69-ФЗ); порядок расчета капиталовложений (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ).

Помимо требования к инвестиционному проекту, касающегося допустимых сфер деятельности, законодатель также ввел требование о привлечении не менее минимального объема капиталовложений (от 200 до 10 млрд рублей). Отметим, что аналогичного требования для заключения СПЧП законодатель не предусматривает. Однако объём капиталовложений играет важную роль в СЗПК, о чем будет подробнее сказано в следующих главах данной работы.

Согласно ч. 3.3 ст. 6 Закона № 69-ФЗ реализация инвестиционного проекта осуществляется за счет капиталовложений, но также может привлечено заемное финансирование (как и в случае с ПЧП).

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ, капиталовложения - вложенные в инвестиционный проект на предынвестиционной и инвестиционной стадиях денежные средства ОРП, а в целях реализации инвестиционного проекта в сфере здравоохранения, образования, культуры или физической культуры и спорта - также средства, предоставленные ОРП ее инвестором (инвесторами) в качестве пожертвований, при этом такие денежные средства не являются: заемными денежными средствами (за исключением денежных средств, предоставленных ОРП по договорам конвертируемого займа при определенных условиях); денежными средствами, полученными из бюджета бюджетной системы Российской Федерации; денежными средствами, полученными от организации с публичным участием, которые подлежат казначейскому сопровождению.

Также следует отметить, что законодатель в п. 6 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ определяет новый инвестиционный проект как инвестиционный проект, в отношении которого соблюдается одно из установленных в данном пункте требований (например, ОРП приняла решение об утверждении бюджета на капитальные вложения (расходы) после дня вступления в силу Закона № 69-ФЗ и подала заявление о заключении СЗПК не позднее одного года после принятия такого решения).

Указанных ограничений для проектов Закон № 224-ФЗ так же не предусматривает, однако устанавливает, что проект должен быть эффективным и обладать сравнительным преимуществом.

**§ 4. Стороны соглашений**

**Стороны соглашения о публично-частном партнерстве**

Сторонами СПЧП являются публичный и частный партнеры (ч. 1 ст. 5 Закона № 224-ФЗ).

Согласно п. 4 ст. 3 Закона № 224-ФЗ публичным партнером является РФ, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, или орган публичной власти федеральной территории, либо субъект РФ, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта РФ, либо МО, от имени которого выступает глава МО или иной уполномоченный ОМСУ.

Таким образом, публичным партнером является исключительно ППО (РФ, либо субъект РФ, либо МО), при этом использованный союз «либо» указывает на то, что ППО того или иного уровня может быть стороной СПЧП исключительно в единственном числе, иными словами, множественность лиц на стороне публичного партнера в таких соглашениях не допускается[[23]](#footnote-23).

Данный вывод подтверждается также положением о совместном конкурсе, закрепленном в ч. 3 ст. 20 Закона № 224-ФЗ, согласно которому с победителем совместного конкурса каждым публичным партнером заключается отдельное соглашение. То есть, даже в случае участия в проекте ПЧП нескольких публичных партнеров такие партнеры не станут сторонами одного СПЧП, так как каждый из них будет стороной своего отдельного СПЧП.

Из вышесказанного следует вывод, что ППО, обладающее полномочиями на распоряжение соответствующими объектами (земельными, водными и т.д.), которые необходимы для реализации конкретного проекта ПЧП, а также все прочие ППО, имеющие интерес и влияние на реализацию проекта ПЧП, не могут участвовать в качестве стороны в СПЧП. Их полномочия в такой ситуации реализуются в соответствии с законодательством Российской Федерации, актами ОМСУ и (или) заключаемыми с ними на основе указанных актов соглашениями (например, водопользования, аренды и т.д.)[[24]](#footnote-24). Автор полагает, что такая ситуация не идёт на пользу проектам, реализуемых посредством ПЧП, что кардинально отличается от СЗПК.

Еде один аспект, отмеченный в ч.ч. 4 и 5 ст. 5 Закона № 224-ФЗ, касается того, что юридические лица, контролируемые ППО, могут при определенных условиях осуществлять отдельные права и обязанности публичного партнера, однако они не могут выступать непосредственно в качестве публичного партнера (это лица, выступающие на стороне публичного партнера).

Перейдем к частному партнеру. Согласно п. 5 ст. 3 Закона № 224-ФЗ частный партнер – это российской юридическое лицо, с которым в соответствии с Законом № 224-ФЗ заключено соглашение. Законодатель чётко обозначил, что ни иностранное лицо, ни индивидуальный предприниматель не могут быть стороной СПЧП, что является существенным ограничением для частного сектора. Однако в концессионном соглашении концессионером может быть индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица (п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона № 115-ФЗ), что существенно отличается от частного партнера в СПЧП и ОРП в СЗПК.

Также отметим, что в вышеуказанном определении частного партнера речь идет именно о том лице, с которым заключено непосредственно СПЧП, а не какое-либо иное соглашение, заключаемое в соответствии с Законом
№ 224-ФЗ (например, прямое соглашение с финансирующей организацией. Так, установлено, что финансирующее лицо может предоставлять заемные средства частному партнеру для реализации проекта, при этом не сказано, что такое лицо должно быть именно российским (п.п. 6 и 7 ст. 3 Закона № 224-ФЗ)).

Частным партнером не может быть организация, находящаяся под прямым или косвенным контролем РФ, субъекта РФ или МО (перечень в ч. 2 ст. 5 Закона № 224-ФЗ, а в ч. 3 указанной статьи содержатся признаки публичного контроля). Такие организации также не могут участвовать на стороне частного партнера, однако законодатель не конкретизировал, что подразумевает под этим, создавая риск расширительного толкования указанного положения, в результате чего в число участников на стороне частного партнера могут войти как любые (в том числе миноритарные) участники компании-частного партнера, так и лица, имеющие право осуществлять какие-либо права и обязанности частного партнера на основании соглашения с ним, а также субподрядчики. Так, такой запрет прямого или косвенного участия в компании частного партнера хозяйственных обществ, более 50 % голосующих акций которого принадлежит РФ, ограничивает возможное участие на стороне частного партнера ряда крупных финансовых организаций (например, ПАО «Сбербанк»)[[25]](#footnote-25).

Еще законодатель в ч. 6 ст. 5 Закона № 224-ФЗ закрепил принцип личного исполнения обязательств частного партнера, который должен исполнять их своими силами. Привлечение третьих лиц (например, субподрядчиков) возможно только в случае, если это допускается условиями СПЧП и только при наличии письменного согласия публичного партнера (ч. 7 ст. 5 Закона
№ 224-ФЗ). При этом частный партнер несет ответственность за действия третьих лиц как за свои собственные.

Далее в ч. 8 ст. 5 Закона № 224-ФЗ устанавливаются требования к частному партнеру, которые имеют стандартный характер и повторяют с некоторыми корректировками и сокращениями перечень требований к участнику закупок по ст. 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ). Отдельно стоит отметить то, что у частного партнера должны быть необходимые лицензии на осуществление отдельных видов деятельности, свидетельства о допуске саморегулируемых организаций к выполнению предусмотренных соглашением работ и иные необходимые для реализации соглашения разрешения, за исключением случаев, если получение указанных лицензий, свидетельств, разрешений допускается только после заключения соглашения и соблюдения необходимых для этого условий (ч. 8 ст. 5 Закона № 224-ФЗ).

Установление требований к частным партнером, не предусмотренных Законом № 224-ФЗ, не допускается.

**Стороны соглашения о защите и поощрении капиталовложений**

В СЗПК участвует две стороны: частная и публичная, что в целом соответствует составу участников в СПЧП. Однако имеется ряд особенностей.

Так, в качестве частной стороны СЗПК выступает ОРП. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ ОРП – российское юридическое лицо, реализующее инвестиционный проект, в том числе проектная компания (за исключением государственных и муниципальных учреждений, а также государственных и муниципальных унитарных предприятий). Данное определение, по сути, аналогично фигуре частного партнера в ПЧП.

При этом под проектной компанией понимается такая ОРП, которая была специально создана для реализации инвестиционного проекта и которая соответствует совокупности ряда требований: по уставу предметом ее деятельности является реализация инвестиционного проекта, а также не менее 90 процентов ежегодной выручки организации составляет выручка, полученная ею от реализации инвестиционного проекта на стадии эксплуатации созданных либо реконструированных и (или) модернизированных объектов соглашения (п. 10 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ).

В отличие от ПЧП, в СЗПК не установлено требование личного исполнения. ОРП имеет право передать свои права и обязанности по СЗПК иной организации с согласия другой стороны (других сторон) такого соглашения при условии, что такая организация отвечает требованиям, установленным Законом № 69-ФЗ для ОРП. В случае, если ОРП заключен связанный договор, передача прав и обязанностей по СЗПК иной организации (передача договора) возможна только при соблюдении условий связанного договора (ч. 6 ст. 10 Закона № 69-ФЗ).

Инвестиционный проект может быть осуществлен ОРП с привлечением любого лица, в том числе из группы лиц, в которую входит такая ОРП, на основании инвестиционного или иного соглашения, предусматривающего финансирование ОРП создания (строительства) либо реконструкции и (или) модернизации объектов недвижимости и (или) комплекса объектов движимого и недвижимого имущества, связанных между собой, и последующую передачу данных объектов в собственность такой организации (ч. 3.4 ст. 6 Закона № 69-ФЗ).

Также следует отметить фигуру инвестора, который не является стороной СЗПК, но способствует реализации проекта. Инвестор – это российское физическое или юридическое лицо либо два лица и более, действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), которые осуществляют инвестиционную и (или) хозяйственную деятельность, а также иностранный инвестор (п. 4 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ). ППО для целей Закона № 69-ФЗ не является инвестором.

В целом данное определение созвучно понятию «финансирующее лицо» в ПЧП (п. 6 ст. 3 Закона № 224-ФЗ), которое предоставляет денежные средства на условиях возвратности, платности и срочности, однако инвестор в СЗПК делает это в качестве пожертвований (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ).

Второй стороной СЗПК является ППО. Здесь законодатель устанавливает интересное правило. Если в соглашении о ПЧП стороной является только одно ППО того или иного уровня, то в СЗПК всё иначе. В одном СЗПК допустимо участие одного и более ППО различных уровней (что недопустимо в ПЧП). При этом субъект Российской Федерации должен быть стороной СЗПК в любом случае (аналогичного требования для ПЧП нет), а Российская Федерация и МО участвуют в СЗПК опционально.

Так, в ч. 2 ст. 10 Закона № 69-ФЗ установлено, что Российская Федерация и (или) МО могут быть сторонами СЗПК, если одновременно стороной такого соглашения является субъект (субъекты) Российской Федерации, на территории которого (которых) реализуется соответствующий инвестиционный проект. Отметим, что фигура Российской Федерации влияет на минимальный размер инвестиций и порядок применения стабилизационной оговорки, а МО – на порядок применения стабилизационной оговорки и предельный объем возмещаемых затрат и объем возмещаемого ущерба.

То есть, возможны следующие вариации на стороне ППО в СЗПК: 1) субъект РФ; 2) РФ и субъект РФ; 3) субъект РФ и МО; 4) РФ, субъект РФ и МО. При этом субъектов РФ и МО в одном СЗПК может быть несколько.

Участие в СЗПК нескольких ППО не превращает возникающее обязательство в обязательство со множественностью лиц. Каждый из этих субъектов действует самостоятельно и предоставляет соответствующие виды государственной и муниципальной поддержки[[26]](#footnote-26).

**Глава 2. Особенности правового регулирования соглашений о публично-частном партнерстве и соглашений о защите и поощрении капиталовложений**

 **§ 1. Заключение соглашений**

**Заключение соглашения о публично-частном партнерстве**

СПЧП заключается с победителем конкурса на право заключения соглашения или с иным лицом, имеющим право на заключение такого соглашения в соответствии с Законом № 224-ФЗ (ч. 1 ст. 13 указанного закона).

Исключением из общего правила проведения конкурса являются случаи, указанные в ч. 2 ст. 19 Закона № 224-ФЗ, когда СПЧП заключается без него (например, с инициатором проекта, если в течение 45 дней с момента размещения проекта, подготовленного инициатором, от иных лиц не поступили заявления о намерении участвовать в конкурсе или если такие заявления поступили от лиц, не соответствующих требованиям Закона № 224-ФЗ).

Перед проведением конкурса осуществляется разработка предложения о реализации проекта ПЧП его инициатором (публичным или частным партнером) в соответствии со ст. 8 Закона № 224-ФЗ.

В случае, если инициатором проекта выступает частный партнер, то он, помимо самой разработки, должен соблюсти ряд требований: 1) лицо должно соответствовать требованиям, предъявляемым к частному партнеру Законом
№ 224-ФЗ; 2) одновременно с направлением предложения о реализации проекта ПЧП лицо должно так же предоставить выданную банком или иной кредитной организацией независимую гарантию в объеме не менее чем 5 процентов объема прогнозируемого финансирования проекта (ч. 2 ст. 8 Закона № 224-ФЗ).

Предложение о реализации проекта должно содержать ряд положений, предусмотренных ч. 3 ст. 8 Закона № 224-ФЗ (в частности, описание проекта и обоснование его актуальности, сам проект соглашения). Отметим, что если в СЗПК инвестиционный проект должен быть новым, то в ПЧП проект должен быть актуальным, эффективным и соответствующим документам стратегического планирования.

После направления предложения о реализации проекта ПЧП публичный партнер рассматриваем такое предложение и принимает решение либо о направлении указанного предложения на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и определения его сравнительного преимущества (в порядке ст. 9 закона № 224-ФЗ), либо о невозможности реализации проекта (по основаниям, изложенным в ч. 7 ст. 8 Закона № 224-ФЗ).

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона № 224-ФЗ оценка эффективности проекта проводится перед рассмотрением проекта на определение его сравнительного преимущества на основании следующих критериев: 1) финансовая эффективность проекта ПЧП; 2) социально-экономический эффект от реализации проекта ПЧП рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

Согласно ч.ч. 3 и 4 ст. 9 Закона № 224-ФЗ в случае, если проект будет признан эффективным, проект рассматривается на его сравнительное преимущество на основании соотношения следующих показателей: 1) чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы РФ при реализации проекта ПЧП и чистых дисконтированных расходов при реализации государственного контракта, муниципального контракта; 2) объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта ПЧП и объема принимаемых таким ППО обязательств при реализации государственного (муниципального) контракта.

То есть оценивается, через какой инструмент ППО выгоднее достичь ту или иную социально-значимую цель.

В случае положительного заключения принимается решение о реализации проекта ПЧП в соответствии со ст. 10 Закона № 224-ФЗ. В указанном решении так же определяется существенные условия соглашения, вид и критерии конкурса. После этого информация о проекте, решение о реализации проекта размещаются на официальных сайтах уполномоченных органов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Размещению подлежит и иная информация (например, результаты мониторинга реализации соглашения), однако вопрос учета и размещения информации детальнее урегулирован в Законе № 69-ФЗ, чем в Законе № 224-ФЗ.

 По общему правилу конкурс является открытым (заявки на участие в конкурсе могут представлять любые лица), но может быть и закрытым (заявки на участие в конкурсе могут представлять лица, которым направлены приглашения принять участие в таком конкурсе в соответствии с решением о реализации проекта). Закрытый конкурс проводится в случае, если соглашение заключается в отношении объекта соглашения, сведения о котором составляют государственную тайну (ч. 3 ст. 19 Закона № 224-ФЗ).

Конкурс проводится в соответствии с решением о реализации проекта и включает в себя стандартные этапы конкурсной процедуры (ч. 4 ст. 19 Закона № 224-ФЗ).

Ранее говорилось о том, что Закон № 69-ФЗ устанавливает минимальный объем капиталовложений, необходимый для заключения СЗПК. Для ПЧП аналогичного порога законодатель не установил, однако в конкурсной документации обязательно указывается объем частного финансирования, подлежащий привлечению для исполнения соглашения (ч. 17 ст. 19 Закона № 224-ФЗ). Следовательно, при заключении СПЧП тоже устанавливается необходимый объем частного финансирования, однако он индивидуален для каждого проекта и не зависит от указанного законодателем размера.

Также в критерии конкурса включается максимально прогнозируемый объем частичного финансового обеспечения проекта публичным партнером, если это предусматривается соглашением (ч. 18 ст. 19 закона № 224-ФЗ).

Согласно ч. 20 ст. 19 Закона № 224-ФЗ победителем конкурса признается участник конкурса, конкурсное предложение которого содержит наилучшие условия по сравнению с условиями, которые содержатся в конкурсных предложениях других участников конкурса.

Помимо этого возможно так же проведение совместного конкурса, который проводится по общим правилам. Такой конкурс проводится двумя и более публичными партнерами в целях реализации проекта и по итогам которого каждый из них заключает соглашение с победителем совместного конкурса или иным лицом, имеющим право в соответствии с Законом № 224-ФЗ на заключение такого соглашения (п. 12 ст. 3 Закона № 224-ФЗ).

В целом регулирование проведения конкурса в Законе № 224-ФЗ достаточно стандартное, в связи с чем детально рассматриваться не будет. Однако отметим важное положение, закрепленное в ч. 6 ст. 32 закона № 224-ФЗ: СПЧП вступает в силу с момента его подписания, если иное не предусмотрено соглашением. В Законе № 69-ФЗ действует правило, согласно которому СЗПК признается заключенным с даты регистрации соответствующего соглашения. Аналогичного требования для СПЧП не предусмотрено.

Условия соглашения о ПЧП устанавливаются в соответствии с нормами Закона № 224-ФЗ, в частности ст. 12 указанного закона.

**Заключение соглашения о защите и поощрении капиталовложений**

Законодатель установил определенные временные интервалы для заключения СЗПК, резюмировав в ч. 5 ст. 10 Закона № 69-ФЗ, что СЗПК заключается не позднее 1 января 2030 г. (аналогичного временного ограничения для ПЧП не предусмотрено).

Говоря подробнее о времени заключения СЗПК, следует отметить следующее (ч.ч. 1-2.1 ст. 16 закона № 69-ФЗ): 1) СЗПК, стороной которого не является РФ или стороной которого является МО, может быть заключено не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в силу Закона № 69-ФЗ; 2) в срок до 1 июня 2022 г. СЗПК (дополнительные соглашения к ним), стороной которых является РФ, могут заключаться в порядке, предусмотренном ч.ч. 3-14 ст. 16 Закона № 69-ФЗ; 3) в срок до 1 июня 2022 г. СЗПК, стороной которых не является РФ и (или) стороной которых является МО, могут заключаться в порядке, предусмотренном ч.ч. 17-28 ст. 16 Закона № 69-ФЗ.

То есть, в зависимости от уровня ППО зависит порядок заключения. В то время как в ПЧП для всех уровней ППО такой порядок единый.

Законодатель предусмотрел возможность заключения СЗПК по частной проектной инициативе (ст. 7 Закона № 69-ФЗ), а также публичной проектной инициативе (ст. 8 Закона № 69-ФЗ). В принципе это созвучно с частной и публичной инициативами в ПЧП, однако есть особенности (в основном связанные с тем, какое ППО будет стороной СЗПК).

Кратко опишем каждую инициативу на примере заключения СЗПК, стороной которого является Российская Федерация.

Частная проектная инициатива позволяет заключить СЗПК без торгов (что существенно отличает его от ПЧП, в котором при частной инициативе все равно размещается информация о проведении конкурса, и СПЧП заключается без его проведения только в исключительных случаях). Сперва лицо, отвечающее признакам ОРП, направляет заявления о заключении СЗПК в уполномоченный федеральный орган, после чего такой орган направляет проекты СЗПК (дополнительных соглашений к ним) уполномоченным органам субъекта РФ.

Отметим, что содержание заявления и перечень прилагаемых к нему документов отличается от предложения по Закону № 224-ФЗ. Так, проект СЗПК должен быть заранее подписан электронной подписью заявителя. Помимо этого, к заявлению должны быть приложены заверенные копии связанных договоров, бизнес-план, разрешение на строительство в случаях, если инвестиционный проект предусматривает создание и (или) реконструкцию объекта (объектов) недвижимого имущества и другие документы, предусмотренные ч. 7 ст. 7 Закона № 69-ФЗ.

Уполномоченный орган субъекта РФ подписывает СЗПК (дополнительное соглашение к нему) и направляет все экземпляры такого соглашения (дополнительного соглашения к нему) в адрес уполномоченного федерального органа в сроки и порядке, предусмотренные Правительством РФ.

Уполномоченный федеральный орган в сроки и порядке, которые определены Правительством РФ, рассматривает проект СЗПК (проект дополнительного соглашения к нему) на предмет наличия оснований для отказа в заключении, и при отсутствии таких оснований подписывает его и передает копию СЗПК (копию дополнительного соглашения к нему) в Федеральное казначейство для регистрации (включения сведений в реестр соглашений).

Отметим, что Закон № 69-ФЗ не предусматривает оценку эффективности и сравнительного преимущества проекта (как это установлено для проекта ПЧП), и содержит довольно формальные обстоятельства, при которых уполномоченный орган исполнительной власти может отказать в заключении СЗПК (например, несоответствие заявления и прилагаемых к нему документам требованиям Закона № 69-ФЗ, заявитель не является российским юридическим лицом, инвестиционный проект не является новым инвестиционным проектом и другие обстоятельства, указанные в ч. 14 ст. 7 Закона № 69-ФЗ).

Также отметим, что, согласно ч. 4 ст. 11 Закона № 69-ФЗ, любое СЗПК (дополнительны соглашения к нему) признается заключенным с даты регистрации соответствующего соглашения (внесения в реестр соглашений), что свидетельствует о стремлении государства к учету.

При заключении СЗПК должны быть согласованы и прописаны все существенные условия, изложенные в ч. 8 ст. 10 Закона № 69-ФЗ.

В случае публичной проектной инициативы СЗПК заключается на основании конкурса, как и в ПЧП. Федеральные органы размещают декларации о реализации инвестиционных проектов на информационных ресурсах, определенных Правительством РФ. Лица направляют заявки на участие в конкурсе в порядке и сроки, которые установлены Правительством РФ, федеральному органу, разместившему соответствующую декларацию.

Конкурс проводится по следующим критериями: наибольший объем капиталовложений, наименьший объем мер господдержки, кратчайшие сроки реализации проекта при наиболее высокой эффективности. В декларации уполномоченный орган заранее устанавливает доступные меры господдержки. Публичная инициатива запускается только в тех случаях, когда привлечение инвестора выгоднее, чем государственный заказ.

В Законе № 69-ФЗ содержатся положения, который созвучны принципам ПЧП (например, открытость и доступность информации, обеспечение конкуренции). Так, в ч. 12 ст. 8 Закона № 69-ФЗ установлено, что при выборе ОРП должны быть обеспечены открытость и доступность сведений, включенных в декларацию о реализации инвестиционного проекта, а также конкуренция между предложениями участников конкурса посредством соблюдения конкурентных процедур.

Победителем конкурса признается организация, предложившая наилучшие условия реализации инвестиционного проекта (подробнее см. ч. 13 ст. 8 Закона № 69-ФЗ). С организацией, признанной победителем конкурса, в порядке, установленном Правительством РФ, подписывается СЗПК. Не позднее пяти рабочих дней со дня подписания СЗПК уполномоченный федеральный орган направляет копию подписанного СЗПК (копию дополнительного соглашения к нему) в Федеральное казначейство для регистрации (внесения сведений о нем в реестр соглашений).

Дополнительно в ч. 15 ст. 8 Закона № 69-ФЗ отмечено, что в случае, если в заявке, поданной победителем конкурса, были даны предложения о признании ранее заключенного договора связанным договором, одновременно с принятием решения о заключении СЗПК принимается решение о возможности удовлетворения данного предложения. Решение о признании ранее заключенного договора связанным договором принимается, если признано, что такой договор направлен на содействие реализации инвестиционного проекта, в отношении которого заключается СЗПК (о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций, договоры с регулируемыми организациями и др.).

В СЗПК включается ответственность публичной стороны в случае нарушения условий связанных договоров. Условия связанных договоров влияют на содержание СЗПК, возможность передачи СЗПК иной организации, возможность прекращения СЗПК, ответственность сторон. Стабилизационная оговорка действует, в том числе, в отношении актов (решений), влияющих на связанные договоры.

**§ 2. Изменение и прекращение соглашений**

**Изменение и прекращение соглашения о публично-частном партнерстве**

В СПЧП могут быть внесены изменения при наличии согласия обеих сторон. Условия соглашения, определенные на основании решения о реализации проекта и конкурсного предложения частного партнера относительно критериев конкурса, могут быть изменены органами государственной власти или главой МО, принявшими решение о реализации проекта (ч. 2 ст. 13 Закона № 224-ФЗ).

Существенные условия СПЧП так же можно изменить. Согласно ч. 3 ст. 13 Закона № 224-ФЗ публичный партнер обязан рассмотреть предложения частного партнера по изменению существенных условий СПЧП в случае, если реализация СПЧП стала невозможной в установленные в нем сроки в результате возникновения обстоятельств непреодолимой силы, в случае существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении соглашения, а также в случае, если вступившими в законную силу решениями суда или федерального антимонопольного органа установлена невозможность исполнения установленных соглашением обязательств вследствие принятия решений, осуществления действий (бездействия) государственных органов, ОМСУ и (или) их должностных лиц.

Решение об изменении существенных условий СПЧП принимается в соответствии с ч. 4 ст. 13 Закона № 224-ФЗ, и если установленный срок принятия решения нарушен, то частный партнер вправе приостановить исполнение соглашения до принятия публичным партнером решения об изменении существенных условий соглашения или до представления мотивированного отказа (ч. 5 ст. 13 Закона № 224-ФЗ).

Согласно ч. 7 ст. 13 Закона № 224-ФЗ в соглашение также могут быть внесены изменения на основании решения суда по требованию одной из сторон соглашения по основаниям, предусмотренным законодательством РФ, международным договором РФ, соглашением.

Тут же важно обратить внимание, что переход прав и обязанностей частного партнера по соглашению не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Законом № 224-ФЗ (ч. 11 ст. 13 указанного закона). Подробнее случаи и порядок замены частного партнера (и переход его прав и обязанностей) регламентированы в ч.ч. 12-20 Закона № 224-ФЗ.

Говоря о прекращении СПЧП, следует отметить, что законодатель в ч. 8 ст. 13 Закона № 224-ФЗ установил стандартные случаи прекращения соглашения: по истечении срока действия; по соглашению сторон; в случае досрочного расторжения по решению суда; по иным основаниям, предусмотренным соглашением.

Дополнительно законодатель урегулировал два случая досрочного прекращения СПЧП, когда у частного партнера есть обязательство по передаче публичному партнеру в собственность объекта СПЧП (это делается при условии компенсации осуществленных в соответствии с СПЧП затрат частного партнера, которая уменьшена на сумму убытков, причиненных публичному партнеру и третьим лицам таким досрочным прекращением (ч. 9 ст. 13 Закона № 224-ФЗ)), а также когда по решению суда в связи с существенным нарушением частным партнером условий СПЧП объект СПЧП подлежит передаче публичному партнеру (здесь уже не сказано о причитающихся частному партнеру компенсациях (ч. 10 ст. 13 Закона № 224-ФЗ)).

**Изменение и прекращение соглашения о защите и поощрении капиталовложений**

Законодатель закрепил закрытый перечень оснований для изменения условий СЗПК, к которым, согласно ч. 6 ст. 11 Закона № 69-ФЗ, относятся, в частности: увеличение срока применения стабилизационной оговорки (если организация, реализующая проект, выполнила одно из условий, предусмотренных ч. 11 ст. 10 Закона № 69-ФЗ); включение в СЗПК информации о заключенном договоре о распределении затрат на объекты инфраструктуры; изменение объема планируемых к возмещению затрат, указанных в ч.1 ст.15 Закона № 69-ФЗ, планируемых сроков и формы их возмещения; реализация инвестиционного проекта стала невозможной в установленные в СЗПК сроки в результате возникновения обстоятельств непреодолимой силы или в случае существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении соглашения и другие.

Отметим, что в Законе № 69-ФЗ идет речь о закрытом перечне оснований для изменения условий СЗПК в принципе, а в Законе № 224-ФЗ допускается изменение любых условий, в том числе и существенных (в рамках ст. 13 Закона № 224-ФЗ). При этом некоторые основания для изменения условий соглашения совпадают (например, возникновение обстоятельств непреодолимой силы), но из формулировки законодателя невозможно определить, относится ли это к существенным условиям СЗПК так же, как и в ПЧП.

Интересное положение содержится в ч. 31 ст. 16 Закона № 69-ФЗ, согласно которому в случае внесения изменений в Закон № 69-ФЗ, другие федеральные законы и иные НПА Российской Федерации, улучшающих положение ОРП и имеющих обратную силу, в СЗПК могут быть внесены изменения путем заключения дополнительного соглашения к нему (включения указанного дополнительного соглашения в реестр соглашений). Аналогичное обстоятельство, при котором может быть изменено соглашение, не указано в ПЧП, однако нельзя не признать, что данное обстоятельство является привлекательным для частного сектора.

СЗПК действует, по общему правилу, до полного исполнения сторонами своих обязанностей по нему (ч. 11 ст. 11 Закона № 69-ФЗ). Оно может быть досрочно прекращено в любое время по соглашению сторон, если это не нарушает условий связанного договора (ч. 12 ст. 11 Закона № 69-ФЗ) или по требованию одной и сторон. В ПЧП возможность досрочного прекращения не коррелируется с иными договорами.

Каждое ППО, являющееся стороной СЗПК, требует расторжения такого соглашения в порядке, предусмотренном ст. 13 Закона № 69-ФЗ, при выявлении любого из обстоятельств, указанных в ч. 13 ст. 11 Закона № 69-ФЗ, в том числе по результатам мониторинга, в отношении которого заключено СЗПК.

Также каждое ППО, являющееся стороной СЗПК, отказывается от соглашения в одностороннем внесудебном порядке с письменным уведомлением каждой из сторон соглашения не позднее 30 рабочих дней до предполагаемой даты расторжения при наступлении любого из условий, предусмотренного ч. 14 ст. 11 Закона № 69-ФЗ (например, если принято решение о ликвидации ОРП).

ОРП вправе требовать расторжения СЗПК в порядке, предусмотренном ст. 13 Закона № 69-ФЗ, в случае существенного нарушения его условий ППО при условии, что такое требование ОРП не нарушает условий связанного договора (ч. 15 ст. 11 Закона № 69-ФЗ). Право ОРП на односторонний отказ от СЗПК законодателем не предусмотрено.

Относительно ст. 13 Закона № 69-ФЗ следует сделать одно важное замечание о том, что законодатель разрешил сторонам заключать арбитражные соглашения в виде арбитражной оговорки в СЗПК (ч. 6 ст. 13 Закона № 69-ФЗ), чего нет в законодательстве о ПЧП, и что также является существенным недостатком инструмента ПЧП.

**§ 3. Обязанности сторон соглашений и меры государственной (муниципальной) поддержки**

**Обязанности сторон соглашения о публично-частном партнерстве и меры государственной (муниципальной) поддержки**

Так как осуществление мер государственной (муниципальной) поддержки тесно связано с обязанностями сторон по соглашениям, они будут рассматриваться совместно в одном параграфе.

Спектр обязанностей частного партнера довольно широк и устанавливается в СПЧП. К числу таких обязанностей относится, в частности:

1) строительство и (или) реконструкция объекта соглашения (п. 1 ч. 2 ст. 6 Закона № 224-ФЗ);

2) осуществление эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения (п. 3 ч. 2 ст. 6 Закона № 224-ФЗ);

3) осуществление полного или частичного финансирования создания, а также эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения (п. 2 ч. 2 и п. 2 ч. 3 ст. 6 Закона № 224-ФЗ);

4) осуществление за свой счет страхования риска случайной гибели и (или) случайного повреждения объекта соглашения, иного передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению имущества (п. 6 ч. 11 ст. 12 Закона № 224-ФЗ) и другие.

Как и в СЗПК, в ПЧП акцентируется внимание на том, что в соглашении должно быть прописано, у кого возникает право собственности на объект соглашения, предусмотрено ли обязательство частного партнера по передачи его в собственность публичного партнера и каковы условия (п. 4 ч. 2 и п. 4 ч. 3 ст. 6 Закона № 224-ФЗ).

Здесь же следует отметить ряд прав и гарантий, которые предусмотрены Законом № 224-ФЗ для частного партнера и которые корреспондируют с обязанностями публичного партнера:

1) право частного партнера на возмещение убытков, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, ОМСУ и (или) должностных лиц этих органов, в соответствии с ГК РФ (ч. 2 ст. 15 Закона № 224-ФЗ);

2) в случае, если в течение срока действия соглашения в законодательство РФ, НПА субъектов РФ, муниципальные правовые акты были внесены и вступили в силу изменения, приводящие к увеличению совокупной налоговой нагрузки на частного партнера или ухудшению положения частного партнера, в том числе устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении частного партнера, ухудшающих его положение по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения, публичный партнер обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением.

В качестве мер, обеспечивающих окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением, публичный партнер вправе увеличить размер финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срок действия соглашения с согласия частного партнера, сумму принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, а также предоставить частному партнеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии. Данное положение не распространяется на изменение условий соглашения в связи с принятием федеральных законов в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также вышеуказанное положение об изменении условий соглашения не применяется в случае, если изменение вносится в технический регламент или НПА РФ, регулирующий отношения по охране недр, окружающей среды, здоровья граждан (ч.ч. 5-7 ст. 15 Закона № 224-ФЗ);

3) в случае, если в течение срока действия соглашения, в соответствии с которым частный партнер осуществляет реализацию потребителям производимых им товаров, выполнение работ, оказание услуг по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ним, регулируемые цены (тарифы), надбавки к ним пересмотрены, в том числе с учетом изменений долгосрочных параметров регулирования деятельности частного партнера, и не соответствуют предусмотренным соглашением параметрам, условия соглашения должны быть изменены по требованию частного партнера (ч. 8 ст. 15 Закона № 224-ФЗ).

Согласно ч. 9 ст. 15 Закона № 224-ФЗ соглашением могут быть установлены также иные гарантии прав частного партнера, не противоречащие Закону № 224-ФЗ, другим федеральным законам, иным НПА РФ и субъектов РФ, муниципальным правовым актам.

Публичный партнер так же имеет свои, так скажем, гарантии (например, банковская гарантия, передача публичному партнеру в залог прав частного партнера по договору банковского счета, страхование риска ответственности частного партнера за нарушение обязательств по соглашению (п. 9 ч. 2 ст. 12 Закона № 224-ФЗ)).

Одна из целей публичного партнера – наиболее эффективно вложить накопленные финансовые ресурсы в социально-значимые сферы. В нашей стране взят курс на повышение эффективности бюджетных расходов, что подразумевает распределение бюджетных ассигнований не по органам исполнительной власти или ОМСУ как таковым, а именно по государственным (муниципальным) программам, полномочия по реализации которых возложены на соответствующие органы[[27]](#footnote-27). Непосредственно уже в таких программах должны содержаться перечни мероприятий, обоснования ресурсного обеспечения, сроков и источников финансирования. Обязанности ППО по осуществлению публичных функций порождают соответствующее право на осуществление необходимых расходов по их финансированию[[28]](#footnote-28).

Обязанности публичного партнера определяются конкретным образом в соответствующем СПЧП, к ним могут относиться, в частности:

1) предоставление во владение и в пользование частного партнера имущества, принадлежащего публичному партнеру на праве собственности, образующего единое целое с объектом соглашения и (или) предназначенного для использования в целях осуществления частным партнером деятельности, предусмотренной соглашением (ч. 3 ст. 12 Закона № 224-ФЗ). Аналогичное положение в Законе № 69-ФЗ не предусмотрено. В СЗПК публичная сторона оказывает содействие частной в финансовой форме (возмещение затрат и реального ущерба);

2) осуществление частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, его эксплуатацию и техническое обслуживание (п. 3 ч. 3 ст. 6 Закона № 224-ФЗ). Публичный партнер вправе принимать на себя обязательство нести часть расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание. В Законе № 69-ФЗ аналогичное положение не предусмотрено;

3) оказание частному партнеру содействия в получении обязательных для достижения целей соглашения разрешений (ч. 10 ст. 6 Закона № 224-ФЗ). Здесь же отметим, что аналогичного содействия ППО по Закону № 69-ФЗ не осуществляет, ОРП самостоятельно обеспечивает получение таких разрешений;

4) предоставление государственных (муниципальных) гарантий (ч. 5 ст. 12 Закона № 224-ФЗ) и другие.

В данной работе особый интерес представляют непосредственно, так скажем, финансовые инструменты участия публичного партнера в ПЧП.

Бюджетные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, определяются как расходные обязательства, то есть обязанность ППО предоставить средства из соответствующего бюджета конкретному лицу по закону, иному НПА, договору или соглашению (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)). На них отводятся соответствующие бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ). Бюджетные ассигнования предоставляются с указанием цели их использования (принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ)).

Предусмотренный ст. 69 БК РФ перечень видов бюджетных ассигнований является исчерпывающим и исключает возможность расходования средств бюджетов бюджетной системы РФ в иных целях[[29]](#footnote-29):

1) предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

2) предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственными (муниципальными) учреждениями), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

Следует сделать вывод о том, что иные финансовые инструменты ППО не может использовать в ПЧП, так как нигде в законодательстве, связанном с ПЧП, они не упоминаются. Некоторые из них нельзя использовать в принципе: например, исключено предоставление организациям и индивидуальным предпринимателям субвенций из соответствующих бюджетов[[30]](#footnote-30).

Сделаем пару замечаний: в законодательстве о ПЧП поименованы финансовые инструменты, которые может использовать публичный партнер в ПЧП, но не раскрыт механизм их применения (в разных законах содержатся лишь фрагментарные правила их применения).

Также интересен тот факт, что в ч. 5 ст. 6 Закона № 224-ФЗ установлено, что финансирование проекта за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется исключительно за счет предоставления субсидий. В то же время, в ряде НПА в контексте о ПЧП упоминаются бюджетные инвестиции.

Скажем пару слов о двух видах государственных (муниципальных) гарантий. Они представляют интерес в данной работе с той точки зрения, что являются долговыми обязательствами ППО денежного характера перед частным партнером.

 Во-первых, это «гарантии исполнения»[[31]](#footnote-31), которые призваны покрыть убытки частного партнера и его кредиторов, вызванные нарушением обязательств публичного партнера по СПЧП (гарантии приобретения товара и услуг, гарантии поставок и т.д).

Во-вторых, это гарантии от изменения правовых условий: стороны могут предусмотреть механизмы индексации регулируемых цен или тарифов, гарантии от изменения нормативно-правового регулирования (публичный партнер должен будет принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки или увеличить размер принимаемых на себя расходов на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения).

Подробнее остановимся на субсидиях (так как они перекликаются с субсидиями в СЗПК). Субсидии следует рассматривать как бюджетные средства, предоставляемые юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (п. 1 ст. 78 БК РФ). Субсидии могут предоставляться на возмещение доли затрат по капитальному ремонту объектов,на возмещение недополученных доходов и т.д. Перечень возмещаемых затрат и нормативы их финансирования в единолично определяются органом, являющимся главным распорядителем бюджетных средств[[32]](#footnote-32).

Согласно п. 4 ст. 3 Закона № 224-ФЗ, от имени ППО в ПЧП может выступать уполномоченные органы, которые, согласно ст. 158 БК РФ, являются главными распорядителями бюджетных средств (далее – главный распорядитель), на которые возложены обязанности по осуществлению бюджетных расходов (ст. 6 и 21 БК РФ).

Вопрос порядка и условий предоставления субсидий из бюджета частным партнерам регламентирован в ст. 78 БК РФ, где сказано, что субсидии могут предоставляться из всех уровней бюджета в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными СПЧП (п. 6 данной статьи).

Согласно п. 3 ст. 78 БК РФ, должны быть приняты НПА, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам. Данные правовые акты должны определять:

1) категории и (или) критерии отбора частных партнеров, имеющих право на получение субсидий (отметим, что в самом БК РФ не содержится правовых оснований определения таких субъектов[[33]](#footnote-33). Также в правовых актах могут быть сразу указаны объект соглашения, само СПЧП, конкретный получатель бюджетных средств, объем ассигнований);

2) цели, условия и порядок предоставления субсидий (цели коррелируют государственным (муниципальным) программам);

3) порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении;

4) случаи и порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидий остатков денежных средств, не использованных в отчетном финансовом году;

5) положения об обязательной проверке главным распорядителем и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий.

Если на момент заключения/действия СПЧП правовой акт о предоставлении субсидии отсутствует, то суды[[34]](#footnote-34) признают положения СПЧП в части предоставления субсидий ничтожным.

В СПЧП вносится условие о предоставлении субсидий из соответствующего бюджета (и, как правило, указывается, в соответствии с каким правовым актом они предоставляются). После этого заключается договор (соглашение) о предоставлении субсидий (напомним, что по Закону № 69-ФЗ такие договоры признаются связанными с СЗПК), в котором обязательно должно содержаться условие о согласии частного партнера на осуществление главным распорядителем и органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения ими условий, целей и порядка предоставления субсидий (п. 5 ст. 78 БК РФ).

Возникает вопрос, зачем заключать отдельный договор (соглашение), если условие о предоставлении субсидии уже включено в СПЧП. Этот вопрос важен, так как суды[[35]](#footnote-35) исходят из того, что при отсутствии договора (соглашения) о предоставлении субсидии у публичного партнера не возникает никаких бюджетных обязательств по их предоставлению, даже если был издан соответствующий правовой акт. Это явление можно объяснить стремлением партнеров к определенности в отношениях субсидирования. Такие договоры конкретизируют взаимоотношения сторон по поводу предоставления субсидий и гарантируют публичному партнеру достижение желаемого результата от их вложения[[36]](#footnote-36).

При несоблюдении частным партнером условий предоставления субсидий или их нецелевом использовании, субсидии подлежат возврату в соответствующий бюджет (п. 3.1. ст. 78 БК РФ). Субсидия выплачивается только при надлежащем исполнении обязательств по СПЧП[[37]](#footnote-37).

Хотелось бы сделать акцент на том, что в наше время оценка достижения цели осуществляется исходя именно из достижения ожидаемого публично- значимого результата[[38]](#footnote-38).

Суды акцентируют внимание на том, что на публичного партнера не может быть возложена обязанность субсидировать все затраты и убытки частного партнера, иначе при полном субсидировании не будет достигаться цель ПЧП, которой является привлечение инвестиций в экономику[[39]](#footnote-39).

В завершении нельзя не обратить внимание на то, что в п. 7 ст. 78 БК РФ упоминаются гранты в форме субсидий. В БК РФ разграничение данных понятий не проводится. В общепринятом понимании грант - безвозмездная и безвозвратная поддержка целевого характера[[40]](#footnote-40). Обратимся к Письму Минфина России от 19 октября 2015 г. № 02-01-10/59734: правовая природа субсидий и грантов в форме субсидий неделима. Однако гранты могут иметь как поощрительный, так и компенсационный характер. При этом получателями одного и того же гранта могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации. В ст. 78 и 78.1 БК РФ перечислены единственные основания для формирования в законе (решении) о бюджете расходов на предоставление юридическим лицам грантов в форме субсидий.

Как правило гранты предоставляются на создание/развитие малого/среднего бизнеса. В ПЧП их тоже применяют. Стоит отметить, что суды[[41]](#footnote-41) не разграничивают субсидии и гранты в форме субсидии и упоминают их как синонимы (пишут «гранты (субсидии)» или просто чередуют их в тексте).

**Обязанности сторон соглашения о защите и поощрении капиталовложений и меры государственной (муниципальной) поддержки**

Закон № 69-ФЗ более скупо, чем Закон № 224-ФЗ, регулирует обязанности сторон соглашения, сводя их, по большей части, к осуществлению капиталовложений и возмещению затрат и реального ущерба.

К основным обязанностям ОРП следует отнести поэтапную реализацию инвестиционного проекта и вложение определенного объема капиталовложений.

Основной же обязанностью ППО следует считать обеспечение неприменения в отношении ОРП актов (решений) соответствующих органов государственной власти, которые будут изданы (приняты) и которые указаны в ч.ч 1-3 и 9 ст. 9 Закона № 69-ФЗ, а в случае, если стороной соглашения является МО, - актов (решений) ОМСУ.

Не раз отмечалось, что одним из ключевых положений регулирования СЗПК является введение стабилизационной оговорки. Ее суть заключается в том, что в отношении ОРП не применяются акты (решения), ухудшающие условия ведения предпринимательской и (или) иной деятельности, связанной с реализацией инвестиционного проекта, в отношении которого заключено СЗПК, по сравнению с условиями, определенными на момент его заключения (ч. 1 ст. 9 Закона № 69-ФЗ).

Под актами (решениями), ухудшающими условия ведения предпринимательской и (или) иной деятельности, законодатель понимает те, которые:

1) увеличивают сроки осуществления процедур, необходимых для реализации инвестиционного проекта;

2) увеличивают количество процедур, необходимых для реализации инвестиционного проекта;

3) увеличивают размер взимаемых с ОПР платежей, уплачиваемых в целях реализации инвестиционного проекта;

4) устанавливают дополнительные требования к условиям реализации инвестиционного проекта, в том числе требования о предоставлении дополнительных документов;

5) устанавливают дополнительные запреты, препятствующие реализации инвестиционного проекта.

Отметим, что некоторые НПА не подпадают под действие такой оговорки (например, законы, принимаемые в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, предупреждения террористических актов и ликвидации их последствий).

Законодатель также дифференцировал сроки применения стабилизационной оговорки в зависимости от видов актов (решений) и закрепил перечень видов актов (решений), применяемых с учетом стабилизационной оговорки (ч.ч. 2 и 3 ст. 9 Закона № 69-ФЗ).

Так, например, акты, предусматривающие увеличение ставок вывозных таможенных пошлин, не применяются в течение срока, предусмотренного СЗПК. Акты, отменяющие основания возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не применяются в течение трех лет со дня их вступления в силу при условии действия в этот период СЗПК. Акты, изменяющие вступившее в силу решение о предоставлении меры государственной поддержки и влекущие за собой изменение сроков и (или) объемов предоставления меры государственной поддержки, не применяются в течение срока, предусмотренного СЗПК, равного сроку предоставления меры государственной поддержки, указанной в п.п. 1 и 2 ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, или сроку договора, предусмотренного пп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 14 Закона № 69-ФЗ. И так далее.

Помимо этого законодатель установил в ч.ч. 4 и 7 ст. 9 Закона № 69-ФЗ, что перечень видов актов (решений), применяемых с учетом стабилизационной оговорки, и сроки ее применения зависит от объема капиталовложений, сторон СЗПК и сферы экономики, в которой реализуется инвестиционный проект.

Так, например, в отношении актов, предусматривающих увеличение ставок вывозных таможенных пошлин, стабилизационная оговорка применяется в течение срока, предусмотренного СЗПК, в случае, если в соответствии с СЗПК, стороной которого является Российская Федерация, объем капиталовложений ОРП составляет не менее 10 миллиардов рублей.

Важно отметить, что ППО отвечает за неприменение актов своего уровня.

Законодателем в ч. 10 ст. 10 Закона № 69-ФЗ также установлено, что срок применения стабилизационной оговорки исчисляется с момента заключения СЗПК и не может превышать максимального срока, определяемого в соответствии с объемом капиталовложений: 6 лет - в отношении инвестиционных проектов, объем капиталовложений в которые не превышает 5 миллиардов рублей, за исключением инвестиционных проектов в сфере сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, образования и здравоохранения; 15 лет – когда объем капиталовложений более 5 миллиардов рублей, но менее 10 миллиардов рублей; 20 лет - когда объем капиталовложений составляет 10 миллиардов рублей и более.

Ограничения срока применения стабилизационной оговорки не применяются в отношении актов, изменяющих вступившее в силу решение о предоставлении меры государственной поддержки и влекущих за собой изменение сроков и (или) объемов предоставления меры государственной поддержки, указанной в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ (возмещение затрат/налоговый вычет). Стабилизационная оговорка в отношении меры государственной поддержки, предусмотренной ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, применяется до истечения указанных выше предельных сроков.

Указанные выше сроки могут однократно продлеваться на срок до 6 лет путем заключения дополнительного соглашения к СЗПК в случае, если ОРП выполнила одно условий, предусмотренных ч. 11 ст. 10 Закона № 69-ФЗ.

Также в ч.ч. 7.1-10 ст. 9 Закона № 69-ФЗ определен порядок применения стабилизационной оговорки, в том числе порядок утверждения перечня актов, применяемых с учетом стабилизационной оговорки.

Так, например, орган исполнительной власти, определенный Правительством РФ, утверждает перечень федеральных законов и иных НПА РФ, которые применяются с учетом стабилизационной оговорки. Глава МО согласовывает с ОРП список актов (решений), представленный ОРП (если список актов (решений) содержит муниципальные правовые акты) и т.д.

Важно отметить, что акты (решения), указанные ОРП в представленном им списке актов (решений) и которые предусмотрены утвержденными перечнями, а также акты (решения), согласованные с главой МО (если список актов (решений) содержит муниципальные правовые акты), включаются в реестр СЗПК. Сам перечень актов (решений), включенных в реестр СЗПК, может быть уточнен: в него могут быть включены акты (решения), которые предусмотрены утвержденными перечнями, и при этом действовали на дату заключения СЗПК. Также в отношении ОРП с учетом стабилизационной оговорки применяются акты (решения), включенные в реестр СЗПК.

Еще одной обязанностью ППО является возмещение ряда затрат и реального ущерба.

Так, законодатель предусматривает различные меры поддержки инвестиционных проектов, реализуемых в рамках СЗПК, в частности возмещение затрат в соответствии с бюджетным законодательством, налоговый вычет в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, обеспечение минимальной доходности, иные меры поддержки.

Статьей 15 Закона № 69-ФЗ установлены:

1) перечень затрат, для возмещения которых может предоставляться мера государственной поддержки, указанная в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, а также возможные формы такой поддержки;

2) предельный объем возмещаемых затрат при предоставлении меры государственной поддержки, указанной в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ;

3) предельный срок, в течение которого возмещаются затраты при предоставлении меры государственной поддержки, указанной в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ;

4) порядок и условия возмещения затрат при предоставлении меры государственной поддержки, указанной в ч.1 ст.15 Закона № 69-ФЗ.

Следует обратить внимание на то, что перечень возмещаемых затрат был значительно расширен Законом № 334-ФЗ. Раньше в него входило только 2 позиции, а на данный момент их 5 (так, например, в перечень включили затраты на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, результатом проведения которых является создание новой технологии). Также важно отметить, что возмещение затрат, указанных в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, осуществляется при одновременно соблюдении условий, установленных ч. 9 указанной статьи.

Согласно ч. 2 ст. 15 Закона № 69-ФЗ указанная в ч. 1 ст. 15 данного закона мера государственной поддержки предоставляется в форме субсидии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и (или) в иной форме, предусмотренной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Организация, реализующая проект, осуществляет выбор формы предоставления такой меры государственной поддержки и указывает выбранную форму в расчете объема возмещения затрат, предусмотренном п. 5 ч. 9 ст. 15 Закона № 69-ФЗ.

Стоит отметить, что мера государственной поддержки в виде налогового вычета была введена Законом № 334-ФЗ, и в первоначальной редакции Закона № 69-ФЗ она предусмотрена не была (для ПЧП налоговый вычет не предусмотрен). Но её применение затруднено одним важным нюансом: в налоговом законодательстве отсутствуют соответствующие положения.

Коррелирующие данным положениям поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) предусмотрены в законопроекте № 1184603-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»[[42]](#footnote-42), который пока что принят только в первом чтении. Предлагается дополнить НК РФ следующими положениями:

1) налогоплательщик - участник СЗПК в случаях, предусмотренных частью второй НК РФ, вправе уменьшать подлежащие уплате в бюджет суммы налогов (суммы авансовых платежей по налогам), исчисленные согласно положениям соответствующих глав части второй НК РФ, на отдельные виды расходов, осуществленные в рамках СЗПК;

2) в целях применения налогового вычета налогоплательщик должен представить в уполномоченный федеральный орган уведомление о налоговом вычете для СЗПК с указанием информации, указанной в ч. 2 ст. 25.18 НК РФ, по форме, которая будет утверждена Правительством РФ;

3) налоговые вычеты допустимы в отношении налога на прибыль, налога на имущество, транспортного налога и земельного налога (при условии, если стороной СЗПК является в том числе МО);

4) в результате применения налоговых вычетов для СЗПК суммы соответствующих налогов (авансовых платежей), зачисляемых в соответствующий бюджет, могут быть снижены до нуля;

5) налогоплательщик вправе самостоятельно распределять общую сумму налогового вычета между различными налогами без ограничения по сроку его применения (с учетом общих требований Закона № 69-ФЗ).

При этом, в случае изменения формы меры государственной поддержки на налоговый вычет, такое изменение распространяется также на отношения, возникшие из СЗПК, заключенных до дня вступления в силу изменений в Закон № 69-ФЗ и НК РФ. Изменение формы меры государственной поддержки не должно ухудшать положение организации, реализующей проект, в части объема и сроков возмещения затрат, указанных в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ.

Согласно пояснительной записке к вышеуказанном законопроекту сумма примененного налогового вычета в совокупности с объемом государственной поддержки (субсидий) не может превышать сумму понесенных затрат. При этом имеется неопределенность относительно разграничения содержащихся в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ форм мер государственной поддержки:

1) Закон № 69-ФЗ разделяет возмещение затрат в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и налоговый вычет в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ);

2) часть 2 статьи 15 Закона № 69-ФЗ указывает на наличие в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ только одной меры государственной поддержки, которая может предоставляться по выбору ОРП в форме субсидии (на возмещение затрат) либо в иной форме в соответствии с налоговым законодательством (налоговый вычет), то есть возмещение затрат и налоговый вычет являются двумя самостоятельными формами меры государственной поддержки;

3) механизм налогового вычета преследует цель возмещения затрат, понесенных участником СЗПК, а налоговый вычет является по своей сути возмещением затрат за счет вновь сформированных налогов от реализации новых инвестиционных проектов.

Такая неопределенность может создать сложности при толковании иных положений ст. 15 Закона № 69-ФЗ. Например, в ч. 4 ст. 15 Закона № 69-ФЗ установлен «предельный объем возмещаемых затрат, указанных в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ» - действует ли данное ограничение только в случае предоставления меры государственной поддержки в форме возмещения затрат либо также и при предоставлении меры государственной поддержки в форме налогового вычета?

Представляется, что под «возмещением затрат, указанных в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ» должна пониматься любая из форм мер государственной поддержки, перечисленных в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ. На это указывает, например, формулировка п. 12 ч. 6 ст. 11 Закона № 69-ФЗ («изменение объема планируемых к возмещению затрат, указанных в ч. 1 ст. 15 настоящего Федерального закона, планируемых сроков и формы их возмещения»). Соответственно, «возмещением затрат» по смыслу Закона № 69-ФЗ будет являться мера государственной поддержки, указанная в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, независимо от формы ее предоставления (субсидия либо налоговый вычет). Следовательно, предельный срок предоставления налогового вычета и предельный размер такого вычета будет аналогичен предельному сроку и предельным размерам возмещения затрат через субсидии.

На данный момент в качестве основной меры государственной поддержки в рамках Закона № 69-ФЗ следует рассматривать именно возмещение затрат ОРП за счет средств федерального бюджета и (или) за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В Законе № 69-ФЗ содержатся правила и порядок определения и возмещения затрат, указанных в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, а также возмещения реального ущерба в случае нарушения стабилизационной оговорки (ч. 3 ст. 12 Закона № 69-ФЗ), в частности: предельный объем возмещаемых затрат; ограничения предельного объема возмещаемых затрат и реального ущерба; предельный срок для возмещения затрат; условия возмещения затрат и пр.

Важно отметить, что, согласно ч. 5 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, предельный объем возмещаемых затрат, указанных в ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, и объем реального ущерба, указанного в ч. 3 ст. 12 Закона № 69-ФЗ, не могут превышать размер обязательных платежей, исчисленных ОРП для уплаты в бюджеты ППО, являющихся сторонами СЗПК, в связи с реализацией инвестиционного проекта (например, для бюджета субъекта РФ это налог на прибыль организации, налог на имущество организаций и транспортный налог).

На практике немало споров возникает относительно того, что относится к обеспечивающей и сопутствующей инфраструктурам. От ответа на данный вопрос напрямую зависит тот объем затрат, который будет возмещен.

По смыслу п. 7 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ обеспечивающей инфраструктурой считаются объекты транспортной, энергетической, коммунальной, социальной, цифровой инфраструктур, используемые исключительно в целях реализации инвестиционного проекта и не являющиеся объектами сопутствующей инфраструктуры.

Относительно сопутствующей инфраструктуры в п. 13 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ сказано, что это объекты транспортной, энергетической, коммунальной, социальной, цифровой инфраструктур, используемые как в целях реализации инвестиционного проекта, так и в иных целях, в отношении которых организация, реализующая проект, понесла затраты, связанные с их созданием (строительством) либо реконструкцией и (или) модернизацией, при условии, что указанные объекты соответствуют одному из требований, установленных в пп. «а»-«в» п. 13 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ. Например, что объекты находятся в государственной (муниципальной) собственности или подлежат передаче ОРП в государственную (муниципальную) собственность.

Приведем несколько примеров того, как будет меняться предельный объем возмещаемых затрат в зависимости от вида инфраструктуры (по общему правилу).

Для видов затрат, указанных в пп.1 и 2 ч.1 ст.15 Закона № 69-ФЗ для объектов сопутствующей инфраструктуры, предельный объем возмещаемых затрат не может превышать 100 процентов фактически понесенных затрат.

Для видов затрат, указанных в пп. 1 и 2 ч.1 ст.15 Закона № 69-ФЗ для объектов обеспечивающей инфраструктуры, предельный объем возмещаемых затрат не может превышать 50 процентов фактически понесенных затрат.

Для видов затрат, указанных в пп.1 и 2 ч.1 ст.15 Закона № 69-ФЗ для объектов обеспечивающей инфраструктуры, в случае предоставления третьим лицам права пользования такой инфраструктурой на возмездной основе, предельный объем возмещаемых затрат не может превышать 25 процентов фактически понесенных затрат. Здесь важно обратить внимание на то, что появился, грубо говоря, подкатегория обеспечивающей инфраструктуры.

Действительно, есть обратиться к ч. 4 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, то появятся 2 подкатегории сопутствующей и обеспечивающей инфраструктуры, когда такой инфраструктурой пользуются третьи лица на возмездной основе. И если имеет место такая подкатегория сопутствующей инфраструктуры, то возмещение затрат не будет превышать 50 процентов фактически понесенных затрат.

Это создает некий парадокс, так как в определении обеспечивающей инфраструктуры сказано, что она служит исключительно для целей проекта. А в ст. 15 Закона № 69-ФЗ появляется подкатегория, когда такой инфраструктурой пользуются третьи лица, что означает, что она может использоваться не только для целей проекта.

Проблема усугубляется тем, что ОРП в начале реализации проекта обозначает ту или иную инфраструктуру как сопутствующую или обеспечивающую, а публичная сторона может и согласиться с ним, но окончательно решит, права ли ОРП, только по окончании инвестиционной стадии. То есть, до конца строительства ни ОРП, ни финансирующая организация, ни кто-либо другой не может быть уверен в том, какая это инфраструктура и какой объем затрат можно будет возместить.

Также в зависимости от вида инфраструктуры определяется предельный срок, в течение которого возмещаются затраты. Так, по общему правилу, для объектов обеспечивающей инфраструктуры это 5-6 лет, а для сопутствующей – 10-11 лет (ч. 6 ст. 15 Закона № 69-ФЗ).

Отметим ряд новелл, введенных Законом № 344-ФЗ, касающихся возмещения затрат:

1) определены правила возмещения затрат по завершении отдельных этапов реализации инвестиционного проекта, в том числе порядок определения момента, когда этап считается завершенным, перечень условий, которые должны быть соблюдены для возмещения таких затрат, порядок исчисления сроков возмещения затрат (ч.ч. 10-12 ст. 15 Закона № 69-ФЗ);

2) закреплено право ОРП, заключивших СЗПК в порядке частной инициативы, заключить между собой договор о распределении затрат на объекты инфраструктуры, а также порядок возмещения затрат таким организациям (ч. 13 ст. 15 Закона № 69-ФЗ);

3) установлено, что, если ОРП не исчисляются (не уплачиваются) налоги и иные обязательные платежи, предусмотренные ч. 5 ст. 15 Закона № 69-ФЗ, обязательства ППО в соответствии с бюджетным законодательством РФ не возникают (ч. 7 ст. 6 Закона № 69-ФЗ).

Отметим, что применение СЗПК связано с рядом ограничений, и эти ограничения создают негативные эффекты, которые при определенных условиях могут свети эффективность проекта к минимуму. Например, вложения в инфраструктуру могут быть возмещены только после ввода объектов в эксплуатацию. Соответственно, это через несколько лет после непосредственно вложения инвестиций. А размер компенсации при этом определяется непосредственно от объема ранее понесенных расходов и не учитывает временной фактор стоимости денег.

Помимо вышеуказанных мер государственной поддержки, в соответствии с ч. 22 ст. 15 закона № 69-ФЗ, также могут быть предоставлены меры государственной поддержки, не предусмотренные Законом № 69-ФЗ. Он устанавливает одно условие: объем мер государственной поддержки не должен превышать объем капитальных вложений, направляемых на реализацию нового инвестиционного проекта.

Отметим, что размер субсидий на создание обеспечивающей инфраструктуры ограничен 50 процентами фактически понесенных расходов. В случае сопутствующей инфраструктуры таких ограничений нет.

Получение субсидий и других мер государственной поддержки увязывается с обязательствами ОРП по выполнению определенных условий реализации инвестиционного проекта. Например, достичь определенных результатов или показателей эффективности.

В законодательстве о СЗПК установлена прямая зависимость добросовестного исполнения обязанности ОРП по вложению инвестиций и обеспечения соответствия показателей хозяйственной деятельности инвестора значениям, предусмотренным бизнес-планом инвестиционного проекта, с предоставлением мер государственной поддержки. Указанная зависимость упоминалась в решении Арбитражного суда Тамбовской области от 19 июля 2021 г. по делу № А64-4040/2019. Хотя стоит отметить, что судебных решений по данной тематике крайне мало и в основном положения законодательства о СЗПК упоминаются в целом к инвестиционным проектам (например, в решении Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14 февраля 2022 г. по делу № А56-86390/2021 Закон № 69-ФЗ был применен с целью определения стадии инвестиционного проекта).

В завершении данной главы следует сказать, что Законом № 344-ФЗ также были расширены возможности по предоставлению обеспечения кредиторам инвестиционных проектов, реализуемых по СЗПК, а именно:

1) денежные требования, связанные с возмещением затрат (ч. 1 ст. 15 Закона № 69-ФЗ), а также вытекающие из некоторых связанных договоров (о предоставлении субсидии, бюджетных инвестиций), могут быть переданы в залог в качестве обеспечения исполнения обязательств по кредитам и (или) займам (в том числе облигационным займам), привлекаемым ОРП, в целях реализации проекта (такие обеспеченные облигации вправе приобретать только квалифицированные инвесторы - юридические лица);

2) при наличии такого обеспечения соответствующее ППО залогодателем не является и не несет ответственности по обязательства организации, реализующей проект, вытекающим из кредитов и (или) займов.

Здесь же хотелось бы отметить, что серьезное влияние на экономику инвестиционных проектов при применении инструмента СЗПК оказывает невозможность тонкой капитализации. Она проистекает из норм о минимальном объеме капиталовложений в зависимости от сферы реализации проекта и от уровня ППО. По ряду причин у инвестора может не быть свободных собственных средств в доступе, что исключает для него возможность применения СЗПК. Но даже при наличии собственных средств очевидно, что капиталоемкие инвестпроекты на практике часто реализуются путем создания специальной проектной компании, и предполагают проектное финансирование с минимальным участием учредителя и акционеров в форме займов. Заметно также стремление участников проекта минимизировать объем собственного участия в капиталоемких проектах до предельного уровня, который обычно задается объемом банковских процентов и комиссий на инвестиционной стадии. Определение же понятия капиталовложений в Законе № 69-ФЗ исключает возможность использования кредитов (в том числе их льготных форм, которые могли бы быть применимы для капиталоемких проектов). И здесь можно рассмотреть эту проблему на конкретном примере: при пороговом значении объема капиталовложений в размере 5 млрд с учетом того, что предполагается, что собственные средства всегда дороже, чем заемные (где-то на 3-4 процентных пункта), выходит автоматическое удорожание проекта минимум на 150 миллионов годовых, и это без учета дополнительной налоговой нагрузки, которая связана с выплатой дивидендов. Таким образом, следует ожидать от проекта совокупный экономический эффект от стабилизационных оговорок и от компенсаций вложений в инфраструктуру на уровне не менее, чем 150 миллионов ежегодно, чтобы выйти на нулевую эффективность такой меры поддержки.

Сам Закон № 69-ФЗ намекает на то, что законодатель видит, что СЗПК должно способствовать привлечению заемного финансирования для реализации проекта. Это можно увидеть как в мерах господдержки, которые и в отношении основного объекта, и инфраструктур позволяет привлечь такую меру господдержки как обслуживание привлеченного заемного финансирования , так и в других частях Закона № 69-ФЗ, где исполнение обязательств по займу может быть обеспечено правами требования по соглашениям о мере господдержки, то есть будущие потенциальные компенсации, на основании соглашения могут быть переданы в залог финансирующей организации. Отсюда видно желание законодателя помочь инвесторам привлечь такое финансирование и видно прямую норму, дозволяющую будущие права требования по бюджетным платежам передать в качестве обеспечения.

При этом наиболее, полагаем, значимым вопросом становится не столько финансирование основного проекта, сколько возможность профинансировать ту самую сопутствующую, обеспечивающую инфраструктуру, на которую инвестор хотел бы привлечь банковское финансирование под залог будущих компенсаций со стороны бюджета с потенциальной компенсацией процентов на такое привлеченное финансирование.

Но на сегодняшний день виден ряд недостатков в части компенсации, не позволяющий с уверенностью предоставить финансирование из-за неуверенности по его возврату. На момент предоставления финансирования нет понимания, какой объем компенсации будет предоставлен после ввода объекта в эксплуатацию (из-за неопределенности, что является сопутствующей и обеспечивающей инфраструктурой). Более того, СЗПК дает инвестору возможность рассчитывать в будущем на компенсацию таких затрат только после того, как объект будет построен, выполнены все условия, и будет надлежащим образом направлена заявка на получение субсидии на компенсацию затрат на создание инфраструктуры, но на момент предоставления финансирования юридически обязывающего документа, или, другими словами, обязательства у публичной стороны эту субсидию предоставить нет. Есть только предварительные договоренности о том, что, когда все будет выполнено, у инвестора будет право прийти с соответствующей заявкой. Соответственно неопределенность на дату принятия решения о финансировании относительного того, будет ли субсидия, в целом ставит под вопрос возможность принятия соответствующих прав требования в залог, потому что есть сомнения относительно их существования, даже будущих прав требования на этот момент.

**Глава 3. Взаимодействие публично-частного партнерства и соглашений о защите и поощрении капиталовложений**

**§ 1. Законодательство**

Несмотря на то, что ПЧП и СЗПК довольно схожи по конструкции между собой, они имеют свои особенности, о которых было сказано в предыдущих главах (например, по субъектному составу, по объекту, подсудности и так далее). Однако для сегодняшней практики наиболее значимым вопросом является то, совместимы ли они, возможно ли их сочетать и стоит ли.

Законодатель прямо отвечает на этот вопрос, признав допустимость их сочетания. В Законе № 224-ФЗ и Законе № 115-ФЗ нет положений, касающихся или упоминающих СЗПК. Однако законодатель сделал это в Законе № 69-ФЗ.

Так, в самом понятии инвестиционного проекта, одного из ключевых понятий СЗПК, упоминается концессионное соглашение: «инвестиционный проект - ограниченный по времени осуществления и затрачиваемым ресурсам комплекс взаимосвязанных мероприятий и процессов, направленный на создание (строительство) и последующую эксплуатацию новых либо на реконструкцию и (или) модернизацию и последующую эксплуатацию существующих объектов недвижимого имущества (в том числе на реконструкцию и (или) модернизацию и последующую эксплуатацию существующих объектов недвижимого имущества на основании концессионного соглашения или договора аренды)…» (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ).

В части 2 статьи 5 Закона № 69-ФЗ сказано, что «правительство Российской Федерации определяет порядок создания, ввода в эксплуатацию, развития и эксплуатации государственной информационной системы с учетом требований, предусмотренных … законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, либо законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях... В случае создания, ввода в эксплуатацию, развития и эксплуатации государственной информационной системы на основании концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве функции оператора этой информационной системы в пределах, в объемах и в сроки, которые предусмотрены соответствующим соглашением, осуществляются концессионером или частным партнером, который определен Правительством Российской Федерации в качестве оператора…».

Ранее не упоминалось, но предметом регулирования Закона № 69-ФЗ также являются отношения, связанные с информационным обеспечением процессов осуществления инвестиционной деятельности и предоставления мер государственной (муниципальной) поддержки в рамках государственной информационной системы "Капиталовложения" (далее – ГИС) (ст. 1 Закона № 69-ФЗ).

Из анализа Закона № 69-ФЗ представляется, что ключевой целью государства на данный момент стало установление действенного механизма учета инвестиционных и бюджетных обязательств. Это стремление предопределило, в том числе, коллизии между этими двумя инструментами (ПЧП и СЗПК) и ассоциированность СЗПК и ГИС, очень важной информационной системы. Это указывает на то, что государство стремится к учету. Иначе объяснить тот набор сложностей, которые были введены для обеспечения стабильности, как одной из ключевых целей СЗПК, и обеспечение налоговых льгот проблематично. Об этом будет подробнее сказано в следующих параграфах данной главы.

В Законе № 69-ФЗ есть и иные упоминания ПЧП. Так, незаключение ОРП концессионного соглашения и (или) соглашения о ПЧП, неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных соглашений концедентом и (или) публичным партнером, если такие соглашения предусматривают реализацию инвестиционного проекта, в отношении которого было также заключено СЗПК, является исключительным случаем, когда законодатель допускает изменение условий СЗПК (п. 8 ч. 6 ст. 11 Закона № 69-ФЗ).

Из этого положения прямо вытекает, что в отношении одного проекта может быть одновременно заключено как СЗПК, так и ПЧП.

Следующее упоминание ПЧП делается в статье, посвященной ответственности за нарушение условий соглашения. Так, в ч. 5 ст. 12 Закона № 69-ФЗ сказано, что, если законом или условиями концессионного соглашения и (или) соглашения о ПЧП предусмотрена ответственность ППО за изменение действующих в отношении ОРП актов (решений) ППО и при этом такое ППО является стороной СЗПК, заключенного с указанной ОРП, размер ответственности соответствующего ППО определяется с учетом ряда особенностей. Детальнее об этом будет сказано в следующих параграфах данной главы.

Последнее упоминание делается в статье, посвященной связанным договорам. Согласно ч. 1 ст. 14 Закона № 69-ФЗ связанным договором является каждый из следующих договоров, если признано, что он направлен на содействие реализации инвестиционного проекта в порядке, предусмотренном ст.ст. 7 или 8 Закона № 69-ФЗ (в зависимости от порядка заключения СЗПК), и информация о нем внесена в реестр соглашений. Одним из таких договоров назван соответствующий законодательству Российской Федерации договор между ОРП, и регулируемой организацией (в том числе договор энергоснабжения, договор теплоснабжения, договор поставки газа, договор оказания коммунальных услуг, договор на оказание услуг по вывозу твердых коммунальных отходов), содержащий одно или несколько следующих условий: условия поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, приобретаемых (получаемых) ОРП, устанавливаются на основании значений долгосрочных параметров регулирования деятельности регулируемых организаций, определенных в соответствии с правовыми актами Российской Федерации, субъекта (субъектов) Российской Федерации и (или) условиями концессионных соглашений и (или) соглашений о ПЧП, и (или) на основании соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, заключаемых регулируемой организацией с ППО в лице уполномоченного органа (пп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 14 Закона № 69-ФЗ).

Несмотря на то, что в вышеуказанной статье упоминается ПЧП, сделать однозначный вывод о том, что соглашения, заключенные в рамках ПЧП, всегда признаются связанными договорами. Однако субсидии и бюджетные инвестиции могут предоставляться организациям, реализующим проект, в том числе, на основании концессионного соглашения и соглашения о ПЧП. На сегодняшний день вопрос о возможности признания их связанными договорами остается открытым.

На этом упоминание ПЧП в Законе № 69-ФЗ заканчивается, но можно однозначно сделать вывод о том, что применять ПЧП и СЗПК совместно допустимо. Перейдем к проблемным вопросам такого применения.

**§ 2. Последовательность заключения соглашений**

Одним из первых и важных вопросов следует считать то, какое соглашение заключается первоочередно. Допустим, что лицо хочет стать концессионером или частным партнером в рамках соглашения о ПЧП и «накрыть» проект «куполом» СЗПК. Это целесообразно сделать для того, чтобы можно было получить как можно больше льгот, стимулов, преференций и так далее. Однако возникает недопонимание, в какой последовательности заключать соглашения.

Ранее было сказано, что, согласно п. 8 ч. 6 ст. 11 Закона № 69-ФЗ, одним из допустимых случаев изменения СЗПК является незаключение ОРП концессионного соглашения и (или) соглашения о ПЧП. Несмотря на то, что законодатель прямо не говорит, что должно быть заключено сперва (СЗПК или соглашение о ПЧП), из указанного положения можно сделать косвенный вывод о том, что сперва заключается СЗПК. Но данный вопрос и ответ на него дискуссионны.

Возможны два варианта: 1) СЗПК заключается до заключения соглашения о ПЧП; 2) СЗПК заключается после заключения соглашения о ПЧП. Выбор одного из вариантов влияет, в первую очередь, на обеспечение конкуренции (один из принципов ПЧП).

Говоря о первом варианте, может сложиться ситуация, что в отношении одного и того же объекта может быть заключено несколько СЗПК, и только в таком случае это позволит обеспечить наличие возможности здоровой конкуренции.

Может ли лицо, уже заключившее СЗПК, в своем предложении о заключении соглашения о ПЧП сделать оговорку о том, что могут быть исключены те механизмы ПЧП, аналогия которых предусмотрена заключенным СЗПК? Если лицо заключило СЗПК и иных СЗПК в отношении объекта нет, и лицо не включает в предложении о заключении соглашения о ПЧП такую оговорку, то возникает ситуация, в которой на бесконкурсной основе в инициативном порядке с таким лицом заключили СЗПК и теперь у него самое лучшее предложение о заключении соглашения о ПЧП из всех остальных. Это, по сути, явное ограничение конкуренции.

Создается впечатление, что если СЗПК заключается до заключения соглашения о ПЧП, то все дальнейшие конкурентные процедуры не имеют смысла. Ведь уже выбрано лицо, с которым будет заключаться соглашение, и все остальные лица будут ограничены в возможностях. Тогда действительно нужно предоставлять возможность множественности СЗПК в отношении одного и того же объекта, что видится противоестественным.

При втором же варианте возникают другие риски. Например, с лицом заключено соглашение о ПЧП (в конкурсном формате или в порядке частной инициативы), принцип обеспечения конкуренции соблюден. После этого уже заключается СЗПК, но нет гарантий для такого лица, что те или иные меры стимулирования, не вошедшие в соглашение о ПЧП, будут включены в СЗПК. Допустим, что в соглашении о ПЧП прописаны, например, изменения налогового законодательства и компенсации такому лицу, то ему уже не так важно, будет ли заключено СЗПК. В такой ситуации уже субъекту РФ будет интересно заключение СЗПК с участием РФ, чтобы РФ такие изменения компенсировала.

При заключении СЗПК после заключения соглашения о ПЧП может возникнуть правовая неопределенность, особенно если говорить не о стабилизации законодательства, а о возмещении расходов на обеспечивающую и сопутствующую инфраструктуры, которые в ГЧП тоже должны быть учтены в финансовой модели, в платежном механизме, да и в принципе в схеме взаимодействия. Для региона важно понимать, будет ли какое-то дополнительное возмещение или нет.

Повторимся, что, исходя из текста Закона № 69-ФЗ, можно сделать вывод, что первым заключается СЗПК. Но возникает коллизия в части обеспечения конкуренции, которая прямо указана в качестве принципа ПЧП, но не указана в качестве такого для СЗПК. Стоит отметить, что в законодательстве нет препятствия для того, чтобы сперва заключить соглашение о ПЧП и только потом СЗПК.

**§ 3. Стабилизация законодательства и компенсации**

При совместном применении соглашения о ПЧП и СЗПК защитные меры и меры стимулирования этих двух инструментов, то есть СЗПК и ПЧП, могут налагаться. В данном параграфе пойдет речь о стабилизации законодательства.

СЗПК имеет несколько отличный режим стабилизации в сопоставлении с ПЧП (вернее будет даже сказать, что для ПЧП это не столько стабилизация, сколько механизм компенсации последствий изменения законодательства). Возникает вопрос, как эти режимы будут между собой сочетаться: будет ли один режим исключать другой или они будут применяться кумулятивно и так далее.

Стабилизация законодательства важна для инвестора, так как ежегодно принимается и изменяется множество законов, подзаконных актов. При этом каждое такое принятие или изменение может оказаться критичным или критическим для комплексных долгосрочных инвестиционных проектов. Для инвесторов это большой риск, так как можно рассчитывать на одно, а на выходе получить совсем другое.

Подробнее проанализируем явление стабилизации законодательства. Какой правовой эффект возможен? Существует два варианта, которые можно условно назвать абсолютной и относительной моделями.

При абсолютной модели вся та нормативная реальность, которая «окружала» инвестора на момент заключения соглашения «замораживается», и изменения не затрагивают инвестора, иными словами делается исключение из персонального действия закона.

При относительной модели нормативная реальность меняется и для инвестора, никакого исключение из персонального действия закона не делается, однако инвестор имеет требование к публичной власти о том, чтобы нормативная реальность не менялась.

Основная мысль стабилизации законодательства состоит в том, чтобы не ухудшалось положение инвестора. Ранее было сказано, что в Законе № 69-ФЗ установлен закрытый перечень случаев, при которых изменения считаются ухудшающими положение инвестора. В Законе № 224-ФЗ и Законе № 115-ФЗ такого закрытого перечня нет.

Второй аспект, на который стоит обратить внимание, какие виды норм права можно стабилизировать. В ч. 5 ст. 15 Закона № 224-ФЗ и ч. 1 ст. 20 Законе № 115-ФЗ используются термины «НПА» и «муниципальный правовой акт». В ч. 1 ст. 9 Закона № 69-ФЗ говорится об «акте» и «решении». Выбор последних двух терминов является довольно нестандартным и затрудняет понимание стабилизации законодательства в СЗПК.

Если смотреть тот перечень, который приводится в Законе № 69-ФЗ, то можно сделать вывод, что стабилизации подлежат не только общеобязательные нормы права (иными словами, НПА), но индивидуальные правовые акты.

Возникает вопрос, можно ли стабилизировать письма и разъяснения органов власти по тем или иным правовым вопросам. При очевидности того факта, что такие документы содержат лишь толкование и имеют разъясняющее значение, но правоприменитель руководствуется такими позициями, в результате чего «мнение» органа власти приобретает свойство нормы. При таком подходе такие письма и разъяснения могут стать предметом стабилизации. Данный вопрос спорный, и возникает он в свете терминологической неточности законодателя.

Также интересен вопрос о том, защита от ухудшения в каких сферах и областях законодательства предоставляется? В Законе № 224-ФЗ и Законе № 115-ФЗ довольно скупо об этом сказано, а вот в ч. 3 ст. 9 Закона № 69-ФЗ опять же приведен закрытый перечень. Всё, что под него не подпадает, стабилизации не подлежит.

Отметим 2 момента: 1) если изменения НПА ухудшают положение инвестора, но приняты в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, предупреждения террористических актов и ликвидации их последствий, а также в целях недопущения возникновения иных обстоятельств непреодолимой силы, носящих чрезвычайный и непредотвратимый при данных условиях характер, то стабилизация не применяется (ч. 7 ст. 9 Закона № 69-ФЗ); 2) как было сказано в предыдущей главе, публичная власть утверждает перечни тех актов, которые можно стабилизировать, и при выборе акта, который будет стабилизироваться, необходимо руководствоваться этими перечнями.

Возвращаясь к абсолютной и относительной моделям, можно сказать, исходя из системного толкования норм, что для соглашения о ПЧП и СЗПК применяется относительная модель, изъятия из персонального действия норм законодательство не делает. Речь идет об обязательственном правоотношении. Публичная власть (РФ, субъект РФ и МО) обязуется не принимать такие акты и решения, которые бы ухудшали положение инвесторов. Если публичная власть принимает соответствующие акты и решения, то это нарушение обязательства. Такое обязательство гражданско-правовое по своей природе, и если оно нарушено, то санкция– возмещение убытков. Важно отметить, что в Законе № 69-ФЗ условия, основания ответственности и её размер за нарушение такого обязательства законодателем ограничен. Во-первых, объем (размер) возмещения ограничен только реальным вредом (упущенная выгода не возмещается), во-вторых, объем ограничен объемом налоговых поступлений (исчисленных налогов). При этом также предусмотрен пресекательный срок (как только нарушение было допущено, нужно в течение года заявить о нарушении, иначе притязание отпадает).

В этой части имеется существенное отличие от механизма ПЧП, в котором нет такого специфического условия ответственности (нет условия о том, что необходимо заплатить налоги, ввести объект в эксплуатацию и так далее). Важно отметить, что законодатель в ч. 5 ст. 12 Закона № 69-ФЗ установил приоритет Закона № 69-ФЗ над Законом № 224-ФЗ и Законом № 115-ФЗ в части ответственности ППО за нарушение стабилизации законодательства. Сперва ППО несет несет ответственность в соответствии с Законом № 69-ФЗ, а в части, превышающей объем возмещения, предусмотренный указанным законом, уже в соответствии с Законом № 224-ФЗ и Законом № 115-ФЗ.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что если лицо заключило в отношении объекта и СЗПК и соглашение о ПЧП, то тогда блокируется притязание, которое вытекает из ПЧП. Сперва должны наступить основания ответственности по СЗПК, чтобы потом обратиться к возмещению по другому инструменту.

Говоря об абсолютности и относительно также следует отметить следующее. Допустим, в СЗПК «застабилизирован» тот или иной акт, а потом некое лицо оспаривает его в суде как неконституционный. При этом по общему правилу нормативный акт будет считаться недействующим с момента его принятия. Суд может вынести другое решение (то есть недействующим с момента вынесения решения суда). Какова судьба стабилизации в таком случае? Эффект от оспаривания НПА является сам по себе абсолютным. И он будет связывать в том числе и сторон СЗПК. Следует признать, что для сторон СЗПК нормативная реальность все же изменится, и здесь, как представляется, должна сыграть относительная модель с её обязательствами (то есть, сторона СЗПК обратиться за возмещением убытков). Полагаем, что это касается общеобязательных норм, и не должно касаться актов и решений, относящихся к сторонам СЗПК, если ими не затрагиваются интересы третьих лиц или публичный интерес.

Ранее упоминалось, что в Законе № 224-ФЗ и Законе № 115-ФЗ есть нормы, которые можно назвать определенным режимом стабилизации. В частности, в случае изменения законодательства, в том числе увеличение налоговой нагрузки на частного партнера или концессионера, публичная сторона должна принять меры, направленные на обеспечение окупаемости инвестиций и получение им валовой выручки. И данный механизм, как правило, о подробно расписывается в тексте концессионного соглашения или соглашения о ПЧП, и предполагает, что при негативных изменениях законодательства публичная сторона вправе увеличить размер финансового обеспечения обязательств публичного партнера (размер платы концедента по концессионному соглашению), срок действия соглашения с согласия частного партнера (концессионера), сумму принимаемых на себя публичным партнером (концедентом) расходов на создание, и (или) техническое обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, а также предоставить частному партнеру (концессионеру) дополнительные государственные или муниципальные гарантии.

Из вышеуказанного можно сделать вывод, что ПЧП самобытно и имеет свое регулирование, отличное от СЗПК. Это усугубляет соотношение стабилизации законодательства по соглашению о ПЧП и СЗПК.

Как говорилось ранее, нет препятствий для заключения сперва соглашения о ПЧП с условиями, предусмотренными Законом № 224-ФЗ или Законом № 115-ФЗ, а потом дополнительно СЗПК по Закону № 69-ФЗ.

Исходя из анализа вышеприведенных норм, можно сделать вывод о том, что законодатель не лишает лицо гарантий по ПЧП, конкретизируя, что сперва ответственность за нарушение стабилизации законодательства наступает в рамках СЗПК, а затем, в превышающей части, по ПЧП.

Идея довольно четкая и ясная, однако может возникнуть ряд существенных проблем. Грубо говоря, узнать о том, сколько будет возмещения по СЗПК, можно только после того, как объект построен, все инвестиции вложены, объект зарегистрирован, и, более того, в установленном СЗПК порядке лицо обратились к уполномоченному органу с заявлением о наступлении события возмещения (то есть то, что были применены акты, которые не подлежали применению, иными словами, нарушена стабилизация). Также лицо будет ограничено в части компенсации размером уплаченных налогов.

Представляется, что пока не выполнены все условия для получения компенсации в рамках одной процедуры, мы не можем сформировать вот эту разницу, которая нам причитается. То есть, то превышение, которое можно компенсировать по другому инструменту, определить проблематично.

Если на инвестиционной стадии ОРП не может получить компенсацию по СЗПК, то откроется ли такая выплата по соглашению о ПЧП, если это предусмотрено соглашением? Такая выплата остается, грубо говоря, субсидиарной, и можно предусмотреть в соглашении, что когда в последствии станет известно, сколько можно компенсировать по СЗПК, то будет произведен какой-то перерасчет, чтобы не было задвоения. Однако представляется, что такой перерасчет может быть и не нужен ввиду того, что выплата по соглашению о ПЧП покроет и погасит возможность по СЗПК.

Однако по СЗПК ОРП должна доказать реальный ущерб. А если сумма уже была компенсирована, то по сути нивелируется факт наступления ущерба. Но остается открытым вопрос, как компенсация по соглашению о ПЧП произошла раньше, чем по СЗПК, это противоречит установленному законодателем приоритету СЗПК над ПЧП в части компенсации. Данная ситуация может быть расценена как попытка обойти указанное положение Закона № 69-ФЗ.

Допустим также другую ситуацию. Сперва ОРП получает компенсацию по СЗПК, и её размер может не устроить ОРП. Она пойдет в суд, где бремя доказывания ложится на ОРП (в части наличия убытка, его размера и причинно-следственной связи). Здесь можно отметить один положительный аспект Закона № 69-ФЗ: он позволяет заключить арбитражное соглашение, чего нет в ПЧП.

После компенсации по СЗПК открывается возможность компенсации по соглашению о ПЧП. Тогда возникает вопрос, как ППО признает, что суд не оценил все убытки, которые были причинены соответствующему инвестору. То есть, в рамках соглашения о ПЧП может быть поставлен под сомнение объем убытков, доказанный в определенной судебной процедуре. Здесь в этой части тоже есть потенциальные сложности.

Исходя из вышесказанного можно предположить, что механизмы защиты, предусмотренные в рамках ПЧП, в том числе и относительно изменения законодательства, достаточны, и не требуют дополнительной защиты по СЗПК, потому что заключение дополнительно СЗПК скорее усложняет отношения сторон, чем улучшает, и СЗПК все-таки нужны тем, кто реализует коммерческие проекты и у государства хочет получить дополнительную меру защиты, чем те проекты, которые уже и так реализуются с государством на основе гражданско-правового договора.

Данный подход говорит о том, что не стоит совмещать два режима реализации инфраструктурных проектов, потому что фактическое правоприменение может на практике лишить инвестора гарантии стабильности как минимум на этапе создания объекта, потому что СЗПК для компенсации требует завершить стройку, а как известно в инвестиционном процессе наибольшая, грубо говоря, уязвимость инвестора имеет место непосредственно на этапе строительства, и существенное изменение законодательства на этом этапе может повлечь негативные последствия такие, которые приведут к остановке проекта.

**Заключение**

СПЧП и СЗПК хоть и схожи по конструкции, но всё же следует признать, что это не тождественные соглашения. В них имеются схожие аспекты (например, гражданско-правовая природа соглашений), но так же есть существенные отличия.

Указанные отличия касаются, в первую очередь, целей заключения каждого соглашения и предмета регулирования Закона № 224-ФЗ и Закона № 69-ФЗ в принципе. В них разный состав сторон соглашения (например, если по СЗПК стороной может быть несколько ППО, то в СПЧП это недопустимо, а также в каждом СЗПК стороной должен быть субъект РФ, что не предусмотрено для СПЧП). При участии нескольких ППО перечень мер поддержки расширяется, как и эффективность их реализации, что является преимуществом заключения СЗПК.

Следует отметить и разницу в допустимых объектах соглашений (для ПЧП это закрытый перечень, а для СЗПК – открытый с установкой критериев и ограничениям по сферам экономики, что в целом составляет более широкий перечень допустимых объектов).

Так же различается порядок заключения соглашений, хоть в обоих случаях и допустима как публичная, так и частная инициатива. Например, при частной инициативе по Закону № 69-ФЗ предусмотрен порядок заключения без проведения конкурса, что противоречит регулированию частной инициативе по Закону № 224-ФЗ, где в любом случае должна обеспечиваться конкуренция.

В СЗПК и СПЧП отличаются и обязанности сторон соглашений. Так, представляется, что СПЧП направлен непосредственно на осуществление строительства, реконструкции, технического обслуживания объекта соглашения, а СЗПК – на обеспечение вложения инвестиций и обеспечение стабильности законодательства. СЗПК – это больше о мерах поддержки частного сектора.

Так как Закон № 69-ФЗ предусматривает заключение СЗПК при определенном минимальном объеме капиталовложений проект, причем чем больше вложения, тем больше гарантий и компенсаций оно предоставляет, видится, что СЗПК совместно с СПЧП эффективнее всего заключать при реализации капиталоемких инвестиционных проектов.

Относительно совместного применения инструментов ПЧП и СЗПК в отношении одного проекта, законодатель прямо сказал о том, что это допустимо.

Такое применение обосновано с той точки зрения, что в таком случае СЗПК может предоставлять частным партнерам дополнительные по сравнению с предусмотренными СПЧП гарантии и меры государственной поддержки, к числу которых относятся стабилизационная оговорка, возмещение части затрат, связанных с реализацией проекта, или налоговый вычет, и иные меры поддержки.

Каждый из инструментов имеет свои преимущества и недостатки. Так, в СЗПК допустимо включение арбитражной оговорки, а также СЗПК даёт инвестору больше гарантий защиты от негативных изменений законодательства, но в то же время и эти механизмы защиты вызывают много вопросов на практике. В частности, применение СЗПК может привести к блокировке ряда мер поддержки, предусмотренных ПЧП (например, в части компенсаций, связанных с изменением законодательства), и лишить инвестора поддержки и «помощи» на инвестиционной стадии, когда он наиболее уязвим.

Представляется, что применение ПЧП и СЗПК зависит от того, какие цели преследует инвестор и какой объем гарантий и мер поддержки ему требуется. Также следует учитывать, какой объем капиталовложений инвестор готов сделать. Так, для ПЧП нет минимального порога необходимого объема капиталовложений, в отличие от СЗПК, в котором такой порог достаточно высок, что блокирует его применение для многих инвесторов.

Однако с точки зрения обеспечения конкуренции СЗПК явно проигрывает ПЧП, что может негативно сказаться на здоровье экономики, которая процветает наилучшим образом именно при наличии конкуренции. Другой вопрос, насколько существенно обеспечение конкуренции при условии, что для заключения СЗПК требуется перешагнуть довольно высокий минимальный порог объема капиталовложений.

Оба института достаточно молодые, динамичные и перспективные, но степень разработанности изученности ПЧП сильно обходит СЗПК. Практика применения так же сильно разнится (СЗПК начали применять только в конце 2020 года). Предсказать, как будет складываться судебная практика по СЗПК достаточно сложно, но исходя из опыта применения ПЧП, как схожего института, можно предположить, что по принципиальным моментам, характерным для инвестиционных соглашений, практика будет схожей.

Бытует мнение, что заключение СЗПК в порядке частной проектной инициативы будет основным механизмом по проектам, вытеснив ПЧП, однако будет привлекательно в большей степени только крупным инвесторам (в том числе из-за того, что условия стабилизационной оговорки зависят от количества вложенных денежных средств). Также есть позиция, что СЗПК довольно быстро изживет себя и не будет так широко применяться, как ПЧП. Однако полагаем, что растущее количество заключаемых СЗПК пока что опровергает такие тезисы. Равно как нельзя игнорировать и те преференции, которые инвестор может получить, заключив СЗПК.

Однако для эффективного совместного применения СПЧП и СЗПК автор предлагает установить, в целях соблюдения принципа обеспечения конкуренции, предлагается установить, что в отношении одного проекта сперва надлежит заключить СПЧП, и потом, на основании него, СЗПК, а также исключить приоритет законодательства о СЗПК над законодательством о ПЧП в части ответственности ППО за изменение законодательства.

**Библиографический список**

1) Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301. – (ред. от 25 февраля 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

2) Бюджетный кодекс Российской Федерации : от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823. – (ред. от 16 апреля 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

3) Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824. – (ред. от 1 мая 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

4) О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. –2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4350. – (ред. от 1 мая 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

5) О концессионных соглашениях : федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – №30 (ч. II). – Ст. 3126. – (ред. от 1 мая 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

6) О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации : федеральный закон от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14. – Ст. 1999. – (ред. от 1 мая 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

7) О внесении изменений в Федеральный закон "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации" и статью 15 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" : федеральный закон от 2 июля 2021 года № 334-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 27 (ч. I). – Ст. 5172. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

8) О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434. – (ред. от 1 апреля 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

9) О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652. – (ред. от 16 апреля 2022 года). – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

10) Письмо Минфина России от 19 октября 2015 года № 02-01-10/59734 // Минфин России : [сайт]. – Раздел «Документы». – URL : https://minfin.gov.ru/ru/document/ (дата обращения : 22.04.2022).

11) Постановление от 16 февраля 2016 года по делу № А45-7720/2015 / Арбитражный суд Западно-сибирского округа. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

12) Постановление от 17 августа 2018 года по делу № 17АП-9356/2018-ГК / Семнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

13) Решение от 17 сентября 2018 года по делу № А59-2371/2018 / Арбитражный суд Сахалинской области. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

14) Решение от 22 июня 2018 года по делу № А17-7532/2017 / Арбитражный суд Ивановской области. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

15) Постановление от 11 сентября 2017 года по делу № А28-10239/2016 / Второй арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

16) Решение от 31 мая 2018 года по делу № А75-10546/2017 / Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

17) Постановление от 19 апреля 2018 года по делу № А74-9467/2017 / Третий арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

18) Решение от 23 марта 2018 года по делу № А51-225/2018 / Арбитражный суд Приморского края. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

19) Решение от 19 июля 2021 года по делу № А64-4040/2019 / Арбитражный суд Тамбовской области. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

20) Решение от 14 февраля 2022 года по делу № А56-86390/2021 / Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области. – Режим доступа : СПС «Консультант Плюс».

21) Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 528 с.

21) Коммерческое (предпринимательское) право: учебник: в 2 т. Т. 1. / под ред. В.Ф. Попондопуло. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2017. – 608 с.

22) Финансовое право : учебное пособие / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой – СПб. : Питер, 2014. – 320 с.

23) Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 800 с.

24) Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Попондопуло, В. В. Килинкарова. – М. : Инфотропик Медиа, 2016. – 352 с.

25) Белицкая, А. В. Правовой режим как центральное понятие в рамках кодификации инвестиционного законодательства / А. В. Белицкая, П. А. Батайкин // Юридическая наука в Китае и России. – 2020. – № 3. – С. 179–183.

26) Белицкая, А. В. Правовая природа соглашения о защите и поощрении капиталовложений / А. В. Белицкая, П. А. Батайкин // Право и экономика. – 2020. – № 6. – С. 19-24.

27) Булгакова, Н. С. Об особенностях заключения соглашений о защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации / Н. С. Булгакова //Державинский форум. – 2020. – № 14. – С. 16–21.

28) Дятлова, Н.А. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве / Н. А. Дятлова // Вестник СПбГУ. – 2017. – № 3. – С. 306–313.

29) Кустова, М. В. Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства / М. В. Кустова // Закон. – 2013. – № 3. – С. 119-125.

30) Лисица, В. Н. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений как вид публично-частного инвестиционного контракта / В. Н. Лисица // Юридическая наука и практика. – 2021. – № 1. – С. 65-72.

31) Макарова, О.А. Новое в законодательстве / О. А. Макарова // Территория бизнеса. – 2005. – №2. – С. 27.

32) Отнюкова, Г. Д. Правовые формы привлечения и поощрения инвестиций / Г. Д. Отнюкова // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 7 (71). – С. 90–97.

33) Пономарев, Б. А. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве / Б. А. Пономарев // Правовое государство. – 2017. – № 3. – С. 83–92.

34) Попондопуло, В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы / В. Ф. Попондопуло // Арбитражные споры. – 2014. – № 2. – С. 81–100.

35) Сушкова, И.А. Правовая квалификация договора и ее значение / И. А. Сушкова // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. – 2012. – № 1–2 (53–54). – С. 204–209.

36) Толстой, Ю.К. Принципы гражданского права / Ю.К. Толстой // Правоведение. – 1992. – №2. – С. 49–53.

37) Шигалугов, М. З. СЗПК – инструмент привлечения частных инвестиций / М. З. Шигалугов // Научный электронный журнал Меридиан. – 2020. – № 14 (48). – С. 318–323.

1. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Попондопуло, В. В. Килинкарова. М., 2016. С. III. [↑](#footnote-ref-1)
2. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М., 2015. С. 40. [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же. С. 30-31. [↑](#footnote-ref-3)
4. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М., 2015. С. 5-6. [↑](#footnote-ref-4)
5. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М., 2015. С. 262. [↑](#footnote-ref-5)
6. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Попондопуло и В. В. Килинкарова. М., 2016. С. 17. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Проект Федерального закона № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/828237-7 (дата обращения 29.04.2022). [↑](#footnote-ref-7)
8. Лисица В. Н. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений как вид публично-частного инвестиционного контракта // Юридическая наука и практика. 2021. № 1. С. 66. [↑](#footnote-ref-8)
9. Белицкая А. В. Правовой режим как центральное понятие в рамках кодификации инвестиционного законодательства // Юридическая наука в Китае и России. 2020. № 3. С. 182. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Реестр соглашений о защите и поощрении капиталовложений. URL: http://epbs2020.budget.gov.ru/Бюджет/Государственные-инвестиции/Реестр-соглашений-о-защите-и-поощрении-капиталовложений?regionId=45000000 (дата обращения 04.05.2022). [↑](#footnote-ref-10)
11. Белицкая А. В. Правовая природа соглашения о защите и поощрении капиталовложений // Право и экономика. 2020. № 6. С. 21. [↑](#footnote-ref-11)
12. Белицкая А. В. Указ.соч. С. 22. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. С. 20. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. С. 20. [↑](#footnote-ref-14)
15. Белицкая А.В. Указ. соч. С. 21. [↑](#footnote-ref-15)
16. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М., 2015. С. 392. [↑](#footnote-ref-16)
17. Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. № 2. С. 88. [↑](#footnote-ref-17)
18. Отнюкова Г. Д. Правовые формы привлечения и поощрения инвестиций // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 7 (71). С. 94. [↑](#footnote-ref-18)
19. Толстой Ю.К. Принципы гражданского права // Правоведение. 1992. № 2. С. 49–51. [↑](#footnote-ref-19)
20. См. служебную записку к проекту Федерального закона № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/ 828237-7 (дата обращения 24.04.2022). [↑](#footnote-ref-20)
21. Шигалугов М. З. СЗПК – инструмент привлечения частных инвестиций // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 14 (48). С. 318. [↑](#footnote-ref-21)
22. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Попондопуло и В. В. Килинкарова. М., 2016. С. 66. [↑](#footnote-ref-22)
23. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Попондопуло и В. В. Килинкарова. М., 2016. С. 22. [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же. С. 23. [↑](#footnote-ref-24)
25. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. В. Ф. Попондопуло и В. В. Килинкарова. М., 2016. С. 30-31. [↑](#footnote-ref-25)
26. Отнюкова Г. Д. Указ. соч. С. 95. [↑](#footnote-ref-26)
27. Финансовое право : учебное пособие / под ред. М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. СПб., 2014. С. 146. [↑](#footnote-ref-27)
28. Там же. С. 47. [↑](#footnote-ref-28)
29. Финансовое право : учебное пособие / под ред. М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. СПб., 2014. С. 82. [↑](#footnote-ref-29)
30. Финансовое право : учебное пособие / под ред. М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. СПб., 2014. С. 95. [↑](#footnote-ref-30)
31. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелёвой. М., 2015. С. 408. [↑](#footnote-ref-31)
32. Кустова М. В. Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства // Закон. 2013. № 3. С. 124. [↑](#footnote-ref-32)
33. Кустова М. В. Указ. соч. С. 122. [↑](#footnote-ref-33)
34. Постановление от 16 февраля 2016 года по делу № А45-7720/2015 / Арбитражный суд Западно-сибирского округа. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-34)
35. Решение от 17 сентября 2018 г. по делу № А59-2371/2018 / Арбитражный суд Сахалинской области. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-35)
36. Финансовое право : учебное пособие. Указ. соч. С. 102. [↑](#footnote-ref-36)
37. Постановление от 11 сентября 2017 г. по делу № А28-10239/2016 / Второй арбитражный апелляционный суд. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-37)
38. Кустова М .В. Указ. соч. С. 121. [↑](#footnote-ref-38)
39. Постановление от 17 августа 2018 г. по делу № 17АП-9356/2018-ГК / Семнадцатый арбитражный апелляционный суд. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-39)
40. Финансовое право : учебное пособие. Указ. соч. С. 104. [↑](#footnote-ref-40)
41. Постановление от 19 апреля 2018 г. по делу № А74-9467/2017 / Третий арбитражный апелляционный суд. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-41)
42. См. Законопроект № 1184603-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1184603-7#:~:text=Проектом%20федерального%20закона%20%22О%20внесении,понесенных%20участником%20сзпк%20в%20рамках> (дата обращения : 24.04.2022) [↑](#footnote-ref-42)