

Альтернативные договорные формы реализации государственно-частного партнерства: правовой анализ

Научный руководитель – Самойлов Илья Александрович

Толстых Никанор Сергеевич

Студент (бакалавр)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Юридический факультет им. М.М. Сперанского, Кафедра предпринимательского и корпоративного права, Москва, Россия

E-mail: Nikanor.2004@mail.ru

В условиях структурной перестройки экономики, именно государственно-частное партнёрство выступает как механизм, который объединяет ресурсы государства и бизнеса для решения стратегических задач. Сегодня технологическое развитие России всё чаще зависит от более гибких форм привлечения частного капитала — СПИК, офсетов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений и иных договорных конструкций. Формально находясь за рамками узкого понятия ГЧП, по своей природе они обладают рядом признаков, характерных для государственно-частного партнерства: долгосрочность сотрудничества, распределение рисков, объединение ресурсов сторон и ориентация на достижение публично значимых результатов. В этой связи представляется необходимым проанализировать правовую природу отдельных договорных конструкций взаимодействия государства и частного партнёра.

Законодательное определение контракте жизненного цикла содержится в пп.8.2. п.1 ст.3 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ №44) - это контракт, предусматривающий поставку товара или выполнение работы, последующие обслуживание, при необходимости эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара. Отметим, что в отличие от концессионного соглашения и соглашения о ГЧП/МЧП, КЖЦ регулируются в рамках контрактной системы.

Контракт жизненного цикла предусматривает выполнение работ и последующую эксплуатацию объекта в течение срока его службы. Можно сделать вывод о том, что КЖЦ охватывает все стадии жизненного цикла объекта.

Нам видится, что по своей правовой природе контракт жизненного цикла является смешанным контрактом, включающим в себя элементы договора подряда, договора оказания услуг и др. Исполнитель принимает на себя обязательства по проектированию, созданию, обслуживанию, эксплуатации, а в отдельных случаях и утилизации товара или созданного в результате работ объекта. Заказчик обязуется оплачивать результаты работы исполнителя. Юридическая конструкция КЖЦ обладает признаками, которые сближают ее с моделью государственно-частного партнерства – долгосрочность сотрудничества, делегирование функций (государственный заказчик сохраняет контроль над объектом, но передает при этом частной стороне обязательство по строительству, эксплуатации), инвестиционная составляющая. Однако отметим, что распределение рисков между сторонами реализуется лишь частично в рамках КЖЦ.

Таким образом, контракт жизненного цикла может рассматриваться, как форма ГЧП в широком, но не узком смысле. Нам видится, что данная правовая конструкция может

стать перспективной альтернативой традиционным формам ГЧП при условии развития ее нормативного регулирования и уточнения правового статуса сторон.

Договор со встречными инвестиционными обязательствами (офсетный контракт) представляет собой одну из правовых форм взаимодействия государства и частного субъекта. Право на заключение данного контракта закреплено в ст.111.4 ФЗ №44. Это государственный контракт на поставку товара, предусматривающий встречные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта РФ для обеспечения нужд субъекта РФ. Таким образом, государство получает стабильные поставки, а частный партнер рынок сбыта. Закупка, с последующим заключением контракта, осуществляется путем проведения конкурса, в котором участвовать могут лишь юридические лица.

Нам видится, что с точки зрения правовой конструкции, офсетный контракт представляет собой смешанный договор: разновидность договора поставки, дополненного обязательствами инвестора по локализации или организации производства продукции, а также элементами гарантированного спроса со стороны заказчика в форме долгосрочных обязательств по закупке производимой продукции. Интересна позиция исследователей юридической компании «Пепеляев Групп»: «Наш же родной офсетный контракт больше похож на off ray agreement, когда покупатель дает обязательства на закупку продукции, которая еще не произведен". Данная позиция представляется верной, поскольку российский офсет фактически ориентирован не на импорт, а на обеспечение закупки еще не произведенной продукции в обмен на локализацию.

Можно сделать вывод о том, что данная договорная конструкция по своим характеристикам соотносится с моделью государственно-частного партнерства, так как: основывается на долгосрочном соглашении, в рамках которого частная сторона реализует инвестиционный проект, принимая на себя соответствующие риски, публичный субъект, с свою очередь, гарантирует закупку произведенной продукции, что обеспечивает механизм возврата вложенных инвестиций. Таким образом, на поставщика возлагаются не только обязательства по выпуску и поставке товара, но и ответственность за осуществление капитальных вложений.

Следующая форма реализации государственно-частного партнерства – специальные инвестиционные контракты (СПИК), которые регулируются Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ (далее ФЗ №488). Согласно п.1 ст.16 данного закона - по специальному инвестиционному контракту одна сторона - инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а другая сторона - Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта. Можно сделать вывод о том, что суть данного соглашения заключается в стимулировании вложения капитала в промышленное производство. Также можно утверждать о совпадении субъектного состава на стороне публичного партнера с другими ранее рассмотренными правовыми формами ГЧП. Согласно Постановлению Правительства РФ № 1048 от 16.07.2020, СПИК может быть заключён при соблюдении ряда условий: производство должно быть основано на современных технологиях; проект обязан обеспечивать выход на операционную прибыль в течение срока действия СПИК; график инвестиций должен включать затраты на основные средства,

НИОКР и правовую охрану технологий; при этом технология должна оставаться актуальной и входить в перечень утверждённых современных технологий.

Заключение СПИК не допускается в случаях, если используемая технология не включена в указанный перечень, проект не соответствует требованиям промышленной политики, объём инвестиций недостаточен для формирования положительного фискального эффекта или если отсутствует надлежащее правовое регулирование в субъекте РФ, выступающем стороной контракта. Нам видится, что установленный законом перечень ограничений направлен на недопущение необоснованных обязательств государства и обеспечение отбора лишь тех проектов, которые обладают реальным промышленным и экономическим эффектом.

Так как СПИК это одна из форм взаимодействия частного партнера с государством, для инвестора определяется ряд гарантий для качественной реализации проекта. Они обозначены в п.7 ст.16 ФЗ №488 - стабильность предусмотренных настоящей статьей совокупной налоговой нагрузки, режима, обязательных требований с учетом положений настоящей статьи гарантируется на весь срок действия специального инвестиционного контракта. Именно систему гарантий для инвестора в СПИК отмечает исследователь Н.В.Исаев: «так, к плюсам для инвесторов при такой форме взаимодействия относятся льготные налоговые условия, а именно пониженная ставка налога на прибыль, подлежащая зачислению в федеральный бюджет (в размере вплоть до 0%), также предоставление статуса «Сделано в России» с отлагательным условием по локализации, право Правительства Российской Федерации определить участника СПИК единственным поставщиком товаров для госзакупок, получение компенсации затрат на транспортировку на внешние рынки с повышенным (0,8) коэффициентом, получение компенсации части затрат на НИОКР на особых условиях, а также компенсации части затрат на уплату процентов по банковским кредитам»². Согласно ФЗ №488, СПИК не могут заключаться на срок более 10 лет, в рамках ранее рассмотренных правовых форм реализации государственно—частного партнерства таких ограничений по сроку не имеется. Как справедливо указывает Л.Г.Елкибаева, общее между СПИК и классическими формами ГЧП заключается - «в их целевой направленности на реализацию государственных программ и обязательность капитальных вложений со стороны инвестора»³.

Соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК), которое регулируется Федеральным законом от 1.04.2020г. №69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (далее ФЗ №69), представляет собой законодательную новеллу и одну из дополнительных правовых форм реализации государственно-частного партнерства. Согласно ст.6 ФЗ №69 СЗПК может быть заключено только в отношении инвестиционных проектов вне сферы игорного бизнеса, торговли, производства алкоголя и табака, добычи нефти и газа, финансовой деятельности и строительства торговых и административных центров. Субъектный состав на стороне публичного и частного партнера в СЗПК является классическим для форм реализации ГЧП.

Центральным элементом данной конструкции является стабилизационная оговорка (ст.9 ФЗ №69), обязывающая публично-правовые образования воздержаться от принятия актов, ухудшающих положения инвестора. Можно сделать вывод о том, что предметом СЗПК является не инвестиционная деятельность как таковая, а закрепление гарантий ее неизменности со стороны государства. Содержательно СЗПК закрепляет параметры инвестиционного проекта и условия возмещения затрат инвестора. Как подчеркивает В.В.Кванина: «предметом же СЗПК является стабилизационная оговорка, не имеющая никакого отношения к содержанию гражданско-правового договора»⁴. Особенностью СЗПК является односторонний характер обязательств субъектов: публичный партнер предоставляет гарантии, тогда как за частной стороной закрепляется обязанность

осуществлять инвестиции. При этом публичная сторона, в отличие от других форм ГЧП, не принимает участие в реализации проекта. Нам видится, что СЗПК не является классическим гражданско-правовым договором, это своеобразный механизм поддержки инвестиционной деятельности, который может одновременно сочетаться с другими формами реализации ГЧП (концессионное соглашение, соглашение о ГЧП). Закон прямо допускает заключение СЗПК либо до, либо после заключения подобных соглашений.

В заключение анализа альтернативных договорных форм реализации государственно-частного партнёрства следует отметить, что каждая из рассмотренных конструкций по-своему раскрывает потенциал взаимодействия государства и бизнеса, обладая как общими чертами с классическими формами ГЧП (концессионное соглашение и соглашение о ГЧП/МЧП), так и собственными правовыми особенностями. Можно сделать вывод о том, что альтернативные договорные формы ГЧП расширяют инструментарий правового регулирования в данной сфере. Их развитие и правовая систематизация необходимы для формирования доверия со стороны частного сектора и повышения эффективности реализации крупных инфраструктурных проектов с привлечением внебюджетных средств.

Источники и литература

- 1) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.05.2025) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
- 2) 2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 03.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3126.
- 3) Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 01.05.2025) // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.
- 4) 4. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (ред. от 01.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (ч. I). Ст. 10.
- 5) 5. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации...» (ред. от 03.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (ч. I). Ст. 4353.
- 6) 6. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14. Ст. 2046.
- 7) 7. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // СПС «КонсультантПлюс».
- 8) 8. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2020 г. № 1048 «Об утверждении Правил заключения, изменения и расторжения специальных инвестиционных контрактов» // СПС «КонсультантПлюс».
- 9) . Елкибаева Л. Г. Классификация форм государственно-частного партнерства // Государственная служба. — 2018. — № 4 (114). — С. 106-114.
- 10) Исаев Н. В. Специальный инвестиционный контракт в России: становление, современные реалии и перспективы развития // Вестник ВУиТ. — 2022. — № 2 (101). — С. 75-81.
- 11) Истомина В. Г. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство: характеристика возникающих отношений в контексте развития правового регулирования // Конкурентное право. — 2016. — № 2. — С. 44-52.

- 12) Кванина В. В. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений: проблемы правопонимания // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. — 2022. — № 3. — С. 63-71.
- 13) Лисовенко О. К. Контракт жизненного цикла: перспективы в рамках контрактной системы // Государственные и муниципальные закупки: сб. докл. XII Всерос. практич. конф.-семинара. — М. : Ладыя, 2017. — С. 56–67.
- 14) Русаков В. И. Понятие и признаки государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. — 2014. — № [U+202F] 1. — С. [U+202F] 88-84.