

СОГЛАШЕНИЕ О ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИИ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПОНИМАНИЯ

В. В. Кванина

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Анализ новой договорной конструкции о привлечении инвестиций – соглашения о защите и поощрении капиталовложений привел к выводу о законодательной путанице и сложности при определении его содержания и правовой природы. Делается предположительный вывод об отнесении данного соглашения к новой договорной конструкции, аналогов которого в российском законодательстве нет, и о необходимости внесения изменений в Федеральный закон «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации».

Ключевые слова: соглашение о защите и поощрении капиталовложений, публично-частное партнерство, гражданско-правовой договор, правовая природа соглашения.

Вслед за введением в юридический оборот специального инвестиционного контракта (СПИК 2) законодатель легализовал новую договорную форму привлечения инвестиций – соглашение о защите и поощрении капиталовложений (далее – СЗПК). Данная договорная конструкция была введена Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (далее – Закон о ЗПК). При этом он ограничил дату заключения СЗПК: они могут быть заключены только до 1 января 2030 г.

Рассмотрим сущностные черты данного соглашения.

По СЗПК каждое публично-правовое образование, являющееся его стороной, обязуется обеспечить организации, реализующей проект, неприменение в ее отношении актов (решений) соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые будут изданы (приняты) в отношении таможенных, налоговых и иных платежей, условий, ухудшающих деятельность при реализации проекта, при этом организация, реализующая проект, имеет право требовать неприменения таких актов (решений) от соответствующего публично-правового образования (ч. 1 ст. 10 Закона о ЗПК). Из данного определения следует, что предметом СЗПК является стабилизационная оговорка, то есть обязанность публично-правовых образований не применять в течение всего срока соглашения актов, ухудшающих положение организации, реализующей инвестиционный проект.

Наряду с этим СЗПК должно содержать также следующие условия: описание инвестиционного проекта, в том числе характеристики (параметры) объектов недвижимого имущества и (или) комплекса объектов движимого и недвижимого имущества, связанных между собой и подлежащих созданию (строительству) либо реконструкции и (или) модернизации, а также характеристики товаров, работ, услуг или результатов интеллектуальной деятельности, производимых, выполняемых, оказываемых или создаваемых в результате реализации инвестиционного проекта, сведения об их предполагаемом объеме, технологические и экологические требования к ним; срок осуществления капиталовложений в установленном объеме; объем капиталовложений; объем планируемых к возмещению затрат и др.; сведения о предельно допустимых отклонениях от параметров реализации инвестиционного проекта; срок применения стабилизационной оговорки; условия связанных договоров; указание на обязанность публично-правового образования осуществлять выплаты (обеспечить возмещение затрат) в пользу организации, реализующей проект, в объеме, не превышающем размера обязательных платежей, исчисленных организацией, реализующей проект, для уплаты в соответствующие бюджеты публично-правовых образований, являющихся сторонами СЗПК, в связи с реализацией инвестиционного проекта (налогов на прибыль и имущество организации, транспортного налога, налога на добавленную стоимость (за вычетом налога, возмещенного организации, реализующей про-

ект), земельного налога (в случае, если муниципальное образование является стороной СЗПК), ввозных таможенных пошлин, акцизов на автомобили легковые и мотоциклы и др. (ч. 8 ст. 10).

Обобщенно можно сказать, что СЗПК предусматривает: неприменение в течение всего срока соглашения актов, предусматривающих увеличение ставок вывозных таможенных пошлин, ограничение прав заявителя как землепользователя и субъекта градостроительной деятельности, а также иных актов и решений с учетом положений, предусмотренных ч. 7.1–7.6 ст. 9 Закона о ЗПК; особенности налогового режима (ч. 8 ст. 9 Закона о ЗПК, п. 4.3 ст. 5 НК РФ); меры государственной поддержки и иные преференции, предусмотренные ст. 9, 15 Закона о ЗПК.

Сторонами СПЗК выступают публично-правовые образования и российское юридическое лицо, в том числе проектная организация. В качестве таковой может выступать организация, специально созданная для реализации инвестиционного проекта, соответствующая совокупности следующих требований: предметом ее деятельности является реализация инвестиционного проекта; не менее 90 % ежегодной выручки организации составляет выручка, полученная ею от реализации инвестиционного проекта на стадии эксплуатации созданных (построенных) либо реконструированных и (или) модернизированных объектов недвижимого имущества и (или) комплекса объектов движимого и недвижимого имущества, связанных между собой, и (или) использования созданных результатов интеллектуальной деятельности и (или) приравненных к ним средств индивидуализации.

Публично-правовое образование СЗПК может быть представлено РФ или субъектом РФ; РФ, субъектом РФ и муниципальным образованием (ст. 7, 8, 10, 11, 12).

Срок применения стабилизационной оговорки по СЗПК не может превышать: 6 лет – в отношении инвестиционных проектов, объем капиталовложений в которые не превышает 5 млрд рублей, за исключением инвестиционных проектов в сфере сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, образования и здравоохранения; 10 лет – в отношении инвестиционных проектов в сфере сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, образования и здравоохранения, объем капиталовло-

жений в которые не превышает 5 млрд. рублей; 15 лет – в отношении инвестиционных проектов, объем капиталовложений в которые составляет более 5 млрд рублей, но менее 10 млрд. рублей; 20 лет – в отношении инвестиционных проектов, объем капиталовложений в которые составляет 10 млрд. рублей и более.

Таким образом, как и по СПИК 2, срок СЗПК зависит от объема вложения инвестиций.

Указанный срок применения стабилизационной оговорки однократно может продлеваться на срок до 6 лет, если организация, реализующая проект, выполнила одно из следующих условий:

1) приняла на себя обязательство по осуществлению капиталовложений, сформированных за счет доходов от реализации инвестиционного проекта, в данный проект или в иной инвестиционный проект, реализуемый на территории РФ (реинвестирование), в объеме не менее 1 млрд. рублей;

2) в рамках реализации инвестиционного проекта заключила с субъектами малого или среднего предпринимательства договоры, общая совокупная стоимость которых составляет не менее 18 % совокупной стоимости товаров, работ или услуг, приобретенных (заказанных) организацией, реализующей проект, в течение срока применения стабилизационной оговорки, уменьшенного на один год.

Закон о ЗПК предусматривает две процедуры заключения СЗПК (частная и публичная проектная инициатива) в зависимости от того, кто выступает инициатором его заключения: частное лицо или публично-правовое образование.

Для заключения СЗПК по частной проектной инициативе заявитель – российское юридическое лицо направляет заявление о заключении СЗПК в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ, на территории которого предполагается реализация инвестиционного проекта, или в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, если стороной соглашения будет являться РФ (если проектом предусмотрено внесение капиталовложений в объеме, указанном в п. 2 или 3 ч. 4 ст. 9 Закона о ЗПК).

Заявитель может инициировать заключение СЗПК при наличии публичной проектной инициативы, когда государственные органы заявляют о намерении реализовать инноваци-

онные проекты путем публикации деклараций об их реализации на их официальных сайтах. Такое решение может быть принято при условии, если по результатам оценки соотношения предполагаемых выгод и затрат, в том числе дополнительных расходов бюджетов бюджетной системы РФ, реализация инвестиционного проекта с привлечением инвестора не приведет для РФ и (или) субъектов РФ к большим издержкам, чем реализация инвестиционного проекта исключительно за счет средств бюджета бюджетной системы РФ.

Организация, реализующая проект, определяется уполномоченным органом на конкурсной основе. Победителем конкурса признается организация, предложившая наилучшие условия реализации инвестиционного проекта, в том числе исходя из следующих приоритетных параметров: 1) наибольший объем капиталовложений; 2) наименьший объем мер государственной поддержки либо отсутствие таких мер; 3) кратчайшие сроки реализации инвестиционного проекта при наиболее высокой эффективности.

Законом о ЗПК предусмотрено применение СЗПК в любой сфере российской экономики, за рядом исключений, например, игорного бизнеса, производства табачных изделий, алкогольной продукции, жидкого топлива.

Анализ положений Закона о ЗПК порождает принципиальный вопрос: что, собственно говоря, представляет из себя СЗПК, – заключается ли оно только по поводу предоставления публично-правовыми образованиями стабилизационной оговорки и набора преференций или одновременно предусматривает и обязательства другой стороны соглашения о реализации инвестиционного проекта.

Как было сказано выше, в СЗПК речь идет о стабилизационной оговорке, а в инвестиционном проекте – об инвестиционной деятельности и обязательствах частной стороны, обусловленных этой деятельностью. По логике вещей, СЗПК должно включать обязательства публичной стороны и частной стороны о реализации инвестиционного проекта. В то же время в п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона о ЗПК под инвестиционным проектом понимается ограниченный по времени осуществления и затрачиваемым ресурсам комплекс взаимосвязанных мероприятий и процессов, направленный на создание (строительство) и последующую эксплуатацию новых либо на рекон-

струкцию 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) 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.

С учетом изложенного можно предположить, что инвестиционный проект может быть реализован в форме концессионного соглашения или договора аренды.

Из положений п. 8 ч. 6 ст. 11 Закона о ЗПК следует, что изменение условий СЗПК не допускается, кроме случаев незаключения организацией, реализующей проект, концессионного соглашения и (или) соглашения о публично-частном партнерстве, неисполнения или ненадлежащего исполнения указанных соглашений концедентом и (или) публичным партнером, если такие соглашения предусматривают реализацию инвестиционного проекта, в отношении которого было также заключено СЗПК, при условии соблюдения в измененном СЗПК требований к размеру капиталовложений, предусмотренных ч. 4 ст. 9 Закона о ЗПК, а также к сроку осуществления капиталовложений, определенных СЗПК.

Данные положения закона порождают сомнения: идет ли в речь о том, что инвестиционный проект является объектом СЗПК и концессионного соглашения/публично-частного партнерства, которые были заключены до СЗПК; или все же речь идет о том, что после заключения СЗПК должно быть заключено одно из названных соглашений.

Кроме того, ч. 5 ст. 12 Закона о ЗПК закрепляет особенности определения размера ответственности публично-правового образования, если законом или условиями концессионного соглашения и (или) соглашения о публично-частном партнерстве предусмотрена его ответственность за изменение действующих в отношении организации, реализующей проект, и указанных в ч. 1–3, 9 ст. 9 Закона о

ЗПК актов (решений) публично-правового образования, и при этом такое образование является стороной СЗПК, заключенного с указанной организацией, реализующей проект.

Из данных положений закона также сложно сделать вывод о том, как соотносятся между собой СЗПК и концессионное соглашение/публично-частное партнерство.

Сомнения о договорной форме реализации инвестиционного проекта в рамках СЗПК обусловлены также и тем, что согласно ч. 3 ст. 10 Закона о ЗПК публично-правовое образование, заключившее СЗПК, не принимает на себя обязанностей по реализации инвестиционного проекта или каких-либо иных обязанностей, связанных с ведением инвестиционной и (или) хозяйственной деятельности, в том числе совместно с организацией, реализующей проект. В соглашении же о публично-частном партнерстве и концессионном соглашении такие обязанности публичного партнера могут быть предусмотрены (см., например, ч. 5 ст. 12 Федерального закона 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», ч. 13 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»). Имеются и другие различия между СЗПК и указанными договорными формами публично-частного партнерства, например, по субъектному составу. В частности, по концессионному соглашению частным партнером может выступать индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества два и более указанных юридических лица.

Таким образом, анализ положений Закона о ЗПК не дает однозначного восприятия договорной конструкции СЗПК и порождает только путаницу. Более того, возникает вопрос о целесообразности введения новой договорной конструкции – СЗПК в отрыве от основного инвестиционного соглашения. Аналогичным вопросом задается и В. Н. Лисица, отмечающий, что во всех инвестиционных договорах с участием публично-правовых образований их предмет является сходным (общим), – в них инвестор обязуется осуществить инвестиционную деятельность, в том числе путем строительства или реконструкции за свой счет

объекта соглашения, реализации иного инвестиционного проекта, а публично-правовая сторона – создать для этого условия инвестору, в том числе путем предоставления имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и необходимого для осуществления инвестиционной деятельности. Особенности данных договоров, закрепленных в специальных законах о них, представляют лишь дополнительные условия взаимодействия сторон и не препятствуют формированию конструкции единого договора между инвестором и публично-правовым образованием, которую разумно было бы ввести законодателем. Для ее обозначения предлагается использовать общий термин – публично-частный (государственно-частный или муниципально-частный) инвестиционный контракт, который указывает на вид экономической деятельности, особенности субъектного состава, предмет и правовую природу такого соглашения [5, с. 69–72].

Сложность восприятия и понимания положений Закона о ЗПК затрудняет вывод о правовой природе СЗПК. Прежде всего необходимо отметить, что в пояснительной записке к законопроекту о защите и поощрении капиталовложений № 828237-7 было отмечено, что предлагаемая модель СЗПК предусматривает возможность взаимодействия бизнеса и государства как равных субъектов гражданско-правовых отношений (как по инициативе инвестора, так и по инициативе государства). Это предложение нашло отражение в ч. 4 ст. 10 Закона о ЗПК, где указано, что к отношениям, возникающим в связи с заключением, изменением и расторжением СЗПК, а также в связи с исполнением обязанностей по указанному соглашению, применяются правила гражданского законодательства с учетом особенностей, установленных настоящим законом.

Однако представляется, что в реальности СЗПК не может выступать в качестве гражданско-правового договора, который по определению призван опосредовать либо имущественные отношения, носящие товарно-денежный характер, возникающие между равноправными участниками гражданского оборота, либо неимущественные отношения. Предметом же СЗПК является стабилизационная оговорка, не имеющая никакого отношения к содержанию гражданско-правового договора.

Схожей точки зрения придерживается профессор Г. Д. Отнюкова, отмечающая, что СЗПК не приобретает характер гражданско-правового договора, но на возникающие на его основе правоотношения распространены нормы о гражданско-правовых обязательствах. Подобная новелла продиктована прагматическими соображениями привлечения инвестиций на основе добровольного волеизъявления сторон, отраженного в соглашении об их сотрудничестве. Кроме того, СЗПК ею отнесен к организационным договорам [6].

В литературе была высказана и позиция о том, что СЗПК – непоименованный договор, аналогов которого в российском законодательстве нет. Это комплексный частно-публичный договор, создающий индивидуальный правовой режим осуществления инвестиционной деятельности. Его целью является предоставление стабилизационной оговорки инвестору при условии вложения им определенного объема собственных средств и реализации инвестиционного проекта [1].

В большинстве же случаев авторы полагают, что СЗПК – правовая форма ГЧП [2, 4, 5, 7]. Например, Т. М. Гандилов полагает, что СЗПК является разновидностью инвестиционного договора, который представлен системой различных видов договоров, закрепленных в законодательстве, – концессионных, государственно-частного партнерства, соглашения о разделе продукции и др. [3].

Как представляется, на сегодняшний день определиться с правовой природой СЗПК весьма сложно, что обусловлено в первую очередь несовершенством Закона о ЗПК, не позволяющего однозначно ответить на вопрос – должен ли реализоваться инвестиционный проект в рамках самого СЗПК, или необходимо заключить еще и дополнительный договор.

Можно только присоединиться к высказанной позиции о том, что СЗПК – непоимено-

ванный договор, аналогов которого в российском законодательстве нет, а также предположить, что конструкция СЗПК все же включает в себя и реализацию инвестиционного проекта. Кроме того, можно предположить и то, что до внесения ясности по обозначенным выше вопросам в Закон о ЗПК на практике СЗПК не будут реализованы.

Литература

1. 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.
2. В каком порядке заключаются соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Гандилов, Т. М. Правовые особенности соглашения о защите и поощрении капиталовложений / Т. М. Гандилов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 7. – С. 83–88.
4. Лаптева, А. М. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений: понятие и место в системе инвестиционного законодательства / А. М. Лаптева // Законодательство. – 2021. – № 6. – С. 58–62.
5. Лисица, В. Н. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений как вид публично-частного инвестиционного контракта / В. Н. Лисица // Юридическая наука и практика. – 2021. – Т. 17. – № 1. – С. 65–72.
6. Отнюкова, Г. Д. Правовые формы привлечения и поощрения инвестиций / Г. Д. Отнюкова // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 7. – С. 90–97.
7. Шигалугов, М. З. СЗПК – инструмент привлечения частных инвестиций / М. З. Шигалугов // Научный электронный журнал «Меридиан». – 2020. – Вып. № 14 (48). – С. 318–320.

Кванина Валентина Вячеславовна – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: kvaninavv@susu.ru.

.Статья поступила в редакцию 7 мая 2022 г.

AGREEMENT ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF INVESTMENTS: PROBLEMS OF LEGAL UNDERSTANDING

V. V. Kvanina

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The analysis of the new contractual structure on attracting investments – the agreement on the protection and promotion of investments led to the conclusion of legislative confusion and complexity in determining its content and legal nature. A tentative conclusion is made about the attribution of this agreement to a new contractual structure, which has no analogues in Russian legislation, and about the need to amend the Federal Law "On the Protection and Promotion of Capital Investments in the Russian Federation".

Keywords: *agreement on the protection and promotion of investments, public-private partnership, civil contract, legal nature of the agreement.*

References

1. Belickaâ A. V., Batajkin P. A. [The legal nature of the agreement on the protection and promotion of investments]. *Pravo i ekonomika [Law and Economics]*, 2020, no. 6, pp. 19–24. (in Russ.)
2. *V kakom porâdke zaključaûtsâ soglašeniâ o zašite i poošrenii kapitalovloženij (SZPK)* [In what order are agreements on the protection and promotion of investments (SZPK) concluded]. Available at: reference legal system «Consul'tantPlûs».
3. Gandilov T. M. [Legal features of the agreement on protection and promotion of investments]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [Laws of Russia: experience, analysis, practice]*, 2021, no. 7, pp. 83–88. (in Russ.)
4. Lapteva A. M. [Agreement on the protection and promotion of investments: the concept and place in the system of investment legislation]. *Zakonodatel'stvo [Legislation]*, 2021, no. 6, pp. 58–62. (in Russ.)
5. Lisica V. N. [Agreement on the protection and promotion of capital investments as a type of public-private investment contract]. *Ûridičeskaâ nauka i praktika [Legal Science and Practice]*, 2021, Vol. 17, no. 1, pp. 65–72. (in Russ.)
6. Otnûkova G. D. [Legal forms of attracting and encouraging investments]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGÛA) [Bulletin of the O. E. Kutafin University (MGUA)]*, 2020, no. 7, pp. 90–97. (in Russ.)
7. Ŗigalugov M. Z. [SZPK – a tool for attracting private investment]. *Naučnyj èlektronnyj ŗurnal. «Meridian» [Scientific Electronic Journal. "Meridian"]*, 2020, Vyp. no. 14 (48), pp. 318–320. (in Russ.)

Valentina Vyacheslavovna Kvanina – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Business, Competition and Environmental Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: kvaninavv@susu.ru.

Received 7 May 2022.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Кванина, В. В. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений: проблемы правового понимания / В. В. Кванина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 3. – С. 61–66. DOI: 10.14529/law220309.

FOR CITATION

Kvanina V. V. Agreement on the protection and promotion of investments: problems of legal understanding. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 3, pp. 61–66. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220309.