НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

ВЭБ РФ

РОСИНФРА
ПЛАТФОРМА ПОДДЕРЖКИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

ЭКСПЕРТНЫЙ РЕЛИЗ

декабрь'2019

5/19

ОБЗОР ЗАКОНОПРОЕКТА О ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИИ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ И РАЗВИТИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

rosinfra.ru

ВВЕДЕНИЕ

2 ноября 2019 года в Государственную Думу был внесен Законопроект № 828237-7 «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» (далее – Законопроект о ЗПК). Вместе с данным Законопроектом в Государственную Думу также были внесены 3 законопроекта, предусматривающие внесение изменений в бюджетное, налоговое, концессионное, законодательство о государственно-частном партнерстве и иное законодательство[1] (далее – законопроекты). Предполагается, что принятие Законопроекта о ЗПК позволит установить основы и систематизировать предоставление мер государственной поддержки при осуществлении инвестиционной деятельности в России.

Однако, текущая редакция **Законопроекта о ЗПК содержит неоднозначные положения, которые допускают различные толкования того, как соотносятся между собой режимы ЗПК и концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве**. Положения Законопроекта могут быть истолкованы так, что новый Закон о ЗПК имеет приоритет над специальным законодательством в сфере инвестиционной деятельности, в том числе над законодательством о ГЧП[2]. При таком толковании (которое уже высказывается среди основных участников рынка ГЧП) следует, что положения Закона о концессионных соглашениях, Закона о ГЧП должны быть полностью приведены в соответствие с положениями Законопроекта о ЗПК (в том числе в части перечня возможных обязательств публичной стороны и порядка их изменения).

Далее мы рассмотрим:

- основные положения Законопроекта о ЗПК, которые связаны со сферой ГЧП;
- риски, которые могут возникнуть при применении на практике положений Законопроекта о ЗПК и сопутствующих законопроектов (при отсутствии однозначно понимаемых и толкуемых положений);
- особенности применения положений о финансово-инвестиционном аудите для проектов ГЧП;
- примеры из международной практики по учету условных обязательств публично-правовых образований;

а также предложим ряд поправок в Законопроект о ЗПК и законопроекты с целью снижения выявленных рисков.

[1] Законопроект № 828243-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации"» (далее – Законопроект о внесении изменений в иные акты»; Законопроект № 828241-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»; Законопроект № 828239-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации».

[2] В настоящем Релизе к законодательству о ГЧП относятся Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях), Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП).

1. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ В РАМКАХ ЗАКОНОПРОЕКТА О ЗПК VS ОБЯЗАТЕЛЬСТВА КОНЦЕДЕНТА, ПУБЛИЧНОГО ПАРТНЕРА

1.1. Анализ возможных рисков

Законопроектом о ЗПК устанавливается 2 режима, в рамках которых могут реализовываться инвестиционные проекты: общий инвестиционный режим и проектный инвестиционный режим. В отношении инвестора будут действовать:

- общий инвестиционный режим; или
- общий инвестиционный режим и проектный инвестиционный режим[1].

Общий инвестиционный режим по умолчанию распространяется на всех инвесторов и предусматривает, что акты, которые могут негативно повлиять на деятельность инвестора по инвестиционным проектам, вступают в силу не ранее чем через 3 года после дня их официального опубликования.

В рамках проектного инвестиционного режима инвесторам планируется предоставить стабилизационную оговорку в рамках заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК) в отношении неприменения действия актов, изменяющих условия предпринимательской деятельности по проекту. Подробнее особенности применения проектного инвестиционного режима при реализации проектов ГЧП[2] рассмотрены в разделе 2.

Текущая редакция Законопроекта о ЗПК содержит перечень мер государственной (муниципальной) поддержки, которые могут быть предоставлены инвестору в рамках общего инвестиционного режима. Отдельные меры государственной (муниципальной) поддержки коррелируются с обязательствами публично-правовых образований, принимаемыми ими по концессиям и проектам ГЧП.

В Таблице 1 приведены меры государственной (муниципальной) поддержки, которые могут по своему содержанию совпадать с обязательствами публично-правовых образований при их участии в проектах ГЧП.

Меры государственной (муниципальной) поддержки в отличие от обязательств концедентов, публичных партнеров по соглашениям обладают признаками административно-правового характера. Наличие данного обстоятельства приводит к выводу о возможности изменять условия мер государственной (муниципальной) поддержки, а также прекращать их предоставление в одностороннем (административном) порядке.

По концессионным соглашениям, соглашениям о ГЧП, МЧП, напротив, обязательства публично-правовых образований основаны на договорных началах и являются предметом регулирования гражданского законодательства[3].

1 Ч.3 ст.5 Законопроекта о ЗПК.
2 В настоящем Релизе под проектами ГЧП понимаются проекты, реализуемые в форме концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве.
3 Указанное обстоятельство не исключает применение к данным правоотношениям публичного законодательства, например, положений Бюджетного кодекса РФ при финансовом участии публично-правовых образований в проектах ГЧП.

Таблица 1. Соотношение мер государственной поддержки, предоставляемых в рамках общего инвестиционного режима, и обязательств, принимаемых на себя публично-правовыми образованиями по проектам ГЧП

Мера государственной (муниципальной) поддержки согласно Законопроекту о ЗПК	Возможная форма государственного/муниципального участия в концессионном соглашении, соглашении о ГЧП, МЧП
Предоставление средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе субсидий в целях финансового обеспечения затрат и (или) их возмещения (п.1 ч.1 ст.10 Законопроекта о ЗПК).	Расходы концедента на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, плата концедента. Обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения.
Финансовое обеспечение за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации капитальных вложений в целях создания (строительства), модернизации, реконструкции объектов обеспечивающей и сопутствующей социальной, коммунальной, транспортной, энергетической, цифровой инфраструктуры, находящихся в государственной (муниципальной) собственности (п.2 ч.1 ст.10 Законопроекта о ЗПК).	Расходы концедента на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, плата концедента. Обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения.
Предоставление в аренду имущества, принадлежащего публично-правовому образованию, включая земельные участки и участки лесного фонда (п.7 ч.1 ст.10 Законопроекта о ЗПК).	Обязательства концедента/публичного партнера по обеспечению концессионера, предоставлению частному партнеру земельных участков на праве аренды.
Осуществление капитальных вложений в целях создания (строительства), модернизации, реконструкции сопутствующей инфраструктуры (п.7 ч.2 ст.10 Законопроекта о ЗПК).	Расходы концедента на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, плата концедента. Обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения.

Гражданский кодекс РФ

*Согласно п.2 ст.3 ГК РФ гражданское законодательство состоит из ГК РФ и принятых **в соответствии с ним иных федеральных законов** (далее - законы), регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 ГК РФ. **Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ.** Согласно п.1 ст.124 ГК РФ **Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования** выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, **на равных началах с иными участниками этих отношений** - гражданами и юридическими лицами.*

Закон о концессионных соглашениях

*Согласно ч.2 ст.3 Закона о концессионных соглашениях концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях **правила гражданского законодательства** о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из Закона о концессионных соглашениях или существа концессионного соглашения.*

Закон о ГЧП

*Согласно п.3 ст.2 Закона о ГЧП соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве - **гражданско-правовой договор** между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке на условиях, которые установлены Законом о ГЧП.*

Кроме того, принципы, которые установлены Законопроектом о ЗПК и которыми должны руководствоваться органы государственной власти (местного самоуправления) и должностные лица публично-правовых образований при принятии решений о предоставлении мер государственной (муниципальной) поддержки[1], в основном не применимы к проектам ГЧП. На основании предлагаемых Законопроектом о ЗПК принципов, таких как приоритет государственной (муниципальной) поддержки тех проектов, по которым объем налоговых поступлений выше предоставляемых мер, минимизация государственного участия в реализации инвестиционого проекта, следует, что приоритет отдается другим проектам (не проектам ГЧП), реализуемым в отношении объектов инфраструктуры (например инвестиционным проектам в сфере промышленности).

Таким образом, основными рисками, возникающими при отождествлении мер государственной (муниципальной) поддержки с обязательствами публично-правовых образований, принимаемыми ими в рамках соглашений по проектам ГЧП, являются:

- снижение гарантий прав инвесторов (в связи с тем, что Законопроект о ЗПК допускает такое его толкование, при котором разрешается изменять (отменять) меры государственной (муниципальной) поддержки в одностороннем порядке по инициативе публично-правового образования);
- существенное снижение количества инвестиционных проектов с бюджетным участием (в связи с применением принципов предоставления мер государственной (муниципальной) поддержки).

1.2. Предложения по снижению рисков

Полагаем, что в целях снижения рисков, связанных со смешением режимов Законопроекта о ЗПК и законодательства о ГЧП, необходимо ***четко разграничить сферы действия Законопроекта о ЗПК и законодательства о ГЧП***.

В Законопроекте о ЗПК необходимо прямо указать, что *отношения по планированию, заключению, исполнению, изменению и прекращению концессионных соглашений, соглашений о ГЧП, МЧП регулируются законодательством о ГЧП*[2].

Предусмотреть, что *положения нового Закона о ЗПК распространяются на отношения по планированию, заключению, исполнению, изменению и прекращению концессионных соглашений, соглашений о ГЧП, МЧП в случаях, прямо предусмотренных законодательством о ГЧП.*

Указанная оговорка, не исключая полностью из-под сферы действия Законопроекта о ЗПК проекты ГЧП, позволит инвесторам, реализующим крупные проекты ГЧП воспользоваться новым механизмом – соглашением о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК). При заключении СЗПК инвестору будут доступны выгодные условия при реализации проекта в части предоставления стабилизационной оговорки по неприменению ряда законодательных актов.
Особенности института СЗПК применительно к проектам ГЧП рассмотрены в разделе 2.

[1] Ч.5 ст.5 Законопроекта о ЗПК.
[2] Федеральным законом «О концессионных соглашениях», Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Введение положений о применении норм Законопроекта о ЗПК в случаях, прямо предусмотренных законодательством о ГЧП, а также закрепление в положениях Закона о концессионных соглашениях и Закона о ГЧП требований об обязательном проведении финансово-инвестиционного аудита в отношении проектов ГЧП, позволит достичь еще одну задачу, обеспечивающую стабильность реализации проектов ГЧП, – выявление и учет прямых и условных обязательств, принимаемых на себя публично-правовыми образованиями по проектам ГЧП. Особенности института финансово-инвестиционного аудита в рамках Законопроекта о ЗПК рассмотрены в разделе 3.

2. СТАБИЛИЗАЦИОННАЯ ОГОВОРКА ПО ПРОЕКТАМ ГЧП В РАМКАХ СЗПК

2.1. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений

Законопроектом о ЗПК вводится новый механизм предоставления инвесторам стабилизационной оговорки посредством заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложений в рамках проектного инвестиционного режима. В отношении проектов ГЧП также предусматривается возможность использования данного механизма путем включения в концессионные соглашения и соглашения о ГЧП, МЧП дополнительных условий. Для получения стабилизационной оговорки проекты ГЧП должны соответствовать критериям, установленным Законопроектом о ЗПК:

- сфера реализации проекта (все проекты ГЧП могут соответствовать данному критерию);
- объем собственных средств инвестора (от 250 млн руб. до 5 млрд руб. в зависимости от сферы реализации);
- общий бюджет проекта (от 1 млрд руб. до 25 млрд руб. в зависимости от сферы реализации;
- обязательства инвестора по СЗПК.

Более подробно особенности предоставления проектного инвестиционного режима в рамках заключения СЗПК рассмотрены в Приложении (см. Таблицу 1).

Например, если проект будет реализовываться в сфере здравоохранения или образования, а объем собственных средств инвестора составляет не менее 250 млн руб., общий бюджет проекта не менее 1 млрд руб. и инвестор обязуется вложить инвестиции в проект, осуществить регистрацию имущественных прав и (или) ввести имущественный комплекс в эксплуатацию, в течение срока СЗПК в отношении инвестора не будут применяться: акты законодательства о налогах и сборах в течение срока действия СЗПК; акты, изменяющие решение о применении мер поддержки; а также не будут применяться в течение 3-х лет акты, предусматривающие изменение/введение технического регулирования и акты, изменяющие порядок осуществления строительства.

Срок действия СЗПК напрямую зависит от объема собственных инвестиций:

- при инвестициях более 5 млрд руб. – до 6 лет;
- при инвестициях от 5 млрд до 10 млрд руб. – до 15 лет;
- при инвестициях от 10 млрд руб. и более – до 20 лет.

Также предусматривается возможность однократной пролонгации срока СЗПК на срок до 6 лет при условии принятия инвестором обязательств по инвестированию в объеме не менее 1 млрд руб.

Таким образом, Законопроектом о ЗПК устанавливается «фильтр» для проектов ГЧП, которые могут претендовать на получение стабилизационной оговорки. В зависимости от соответствия проекта вышеуказанным критериям, концессионеру/частному партнеру будут предоставляться разные наборы мер поддержки.

2.2. Гарантии концессионерам, частным партнерам по действующему законодательству о ГЧП

Действующее законодательство о ГЧП предусматривает гарантии прав концессионеров/частных партнеров при изменении законодательства в случае увеличения совокупной налоговой нагрузки или ухудшения положения концессионера/частного инвестора по сравнению с режимом, действовавшим на момент заключения соглашения. В качестве мер, которые обеспечат окупаемость инвестиций концессионера/частного партнера, публично-правовое образование может увеличить размер своих денежных (финансовых) обязательств, срок соглашения и предоставить дополнительные государственные (муниципальные) гарантии[1].

Несмотря на то, что указанные гарантии закреплены на законодательном уровне, на практике указанные положения почти не применяются. Как правило, стороны в целях снижения рисков, связанных с ухудшением положения концессионера/частного партнера, а также с неокупаемостью инвестиций, используют механизм особых обстоятельств, в рамках которых прогнозируют и предусматривают последствия наступление возможных неблагоприятных для ведения деятельности по проекту обстоятельств. В качестве последствий могут быть: возмещение возникших расходов, пролонгация срока действия соглашения, досрочное расторжение соглашения.

В то же время Законопроект о ЗПК в отношении крупных проектов ГЧП вводит комплексный институт (предполагается вовлечение публично-правовых образований как федерального, так и регионального уровней) по предоставлению стабилизационной оговорки с установлением ответственности публично-правовых образований при несоблюдении обязательств по неприменению актов. Так, Законопроектом о ЗПК устанавливается обязательство публично-правовых образований по возмещению реального ущерба при применении актов (решений) без учета особенностей проектного инвестиционного режима.

Таким образом, СЗПК может выступить в качестве эффективного, практически применимого механизма в отношении проектов ГЧП. Полагаем, что текущая редакция Законопроекта о ЗПК, законопроектов в части условий об интеграции элементов СЗПК в концессионные соглашения и соглашения о ГЧП, МЧП требует точечных поправок и, в целом, содержит в себе необходимые условия для реализации проек-

[1] Ч. 1 ст.20 Закона о концессионных соглашениях, ч.5 ст.15 Закона о ГЧП.

тов ГЧП в стабильных условиях (при условии внесения правок в части разграничения предметов Законопроекта о ЗПК и законодательства о ГЧП).
Предложения по доработке текущей редакции Законопроекта о внесении изменений в иные акты (в т. ч. в части права уменьшать в концессионных соглашениях, соглашениях о ГПЧ, МЧП порог дополнительных расходов, при превышении которого возникает право концессионера/частного партнера на возмещение) приведены в Приложении (см. Таблицу 3).

3. ФИНАНСОВО-ИНВЕСТИЦИОННЫЙ АУДИТ В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТОВ ГЧП

3.1. Учет условных обязательств публично правовых образований

Законопроектом о ЗПК вводится институт финансово-инвестиционного аудита. Механизм финансово-инвестиционного аудита позволит выявить на стадии запуска проекта объем мер государственной поддержки для проекта, вести учет прямых и условных обязательств, принимаемых на себя публично-правовыми образованиями, а также оценить, насколько обоснованным и необходимым будет участие государства в данном проекте.

Прямые и условные обязательства публично-правовых образований по проектам ГЧП

Прямые обязательства	Условные обязательства
Обязательства, которые возникают в силу заключенного соглашения, исполнение которых не зависит от наступления вероятностных событий в будущем, отражаются в бюджете на плановый период, прогнозируются с высокой точностью.	Обязательства, которые возникают только после наступления одного или нескольких событий, предусмотренных соглашением, в будущем. Стоимость и сроки исполнения условных обязательств не могут быть спрогнозированы с высокой точностью. **На практике в концессионных соглашениях, соглашениях о ГЧП, МЧП в качестве условных обязательств формулируются обязательства в связи с наступлением особых обстоятельств.*

Оценку инвестиционных проектов, в том числе проектов ГЧП, предполагается проводить путем соотношения предполагаемых выгод и затрат, в т. ч. дополнительных бюджетных расходов и издержек.

Текущая редакция Законопроекта о ЗПК предусматривает проведение финансово-инвестиционного аудита в отношении проектов, соответствующих следующим критериям:

1) бюджетное участие в объеме более 1,5 млрд руб. при осуществлении капитальных вложений;
2) бюджетное участие в объеме более 1 млрд руб. (кроме капитальных вложений);
3) проект реализуется в сферах поддержки национальной экономики, топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы, сельского хозяйства и рыболовства, водного и лесного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, связи и информатики, прикладных научных исследований, охраны окружающей среды, жилищно-коммунального хозяйства, кинематографии, социальной политики, культуры, образования и здравоохранения, физической

культуры и спорта, а также средств массовой информации[1].

Действующее законодательство о ГЧП не содержит единого подхода к оценке и учету прямых и условных обязательств публично-правовых образований. Требования об обязательной оценке эффективности проекта и его сравнительного преимущества закреплены на законодательном уровне только в отношении проектов, реализуемых в форме соглашений о ГЧП, МЧП. В отношении концессионных соглашений такие требования отсутствуют, однако, на практике зачастую сторонами проводятся аналогичные процедуры для снижения будущих рисков, связанных с неэффективностью реализации проектов, особенно, крупных.

Таким образом, унификация подходов к оценке проектов ГЧП, введение общих принципов финансово-инвестиционного аудита является важной задачей для развития рынка ГЧП.

3.2. Предложения по совершенствованию положений о финансово-инвестиционном аудите

Проведение финансово-инвестиционного аудита в отношении проектов ГЧП

Одним из ключевых отличий проектов, реализуемых в форме концессионных соглашений, соглашений о ГЧП, МЧП, от проектов, реализуемых в иных формах, выступает ***институт распределения рисков*** по проекту между публичной и частной сторонами. Распределение рисков подразумевает под собой в том числе принятие на себя сторонами условных обязательств, которые на практике часто регулируются положениями об особых обстоятельствах, включенными в соответствующие соглашения.

Если при принятии решения о реализации проекта не принимать во внимание то обстоятельство, что на долгосрочную перспективу между сторонами распределены возможные риски по проекту, то проекты, реализуемые на принципах ГЧП с существенным «бюджетным плечом» или предусматривающие «плату за доступность» (фиксированные платежи из бюджета компенсирующие инвестиционные и операционные расходы инвестора), всегда будут проигрывать проектам, реализуемым в иных формах.

В целях создания и внедрения комплексного и прозрачного подхода к оценке эффективности и целесообразности реализации проектов в форме ГЧП, а также для учета прямых и (или) условных обязательств публично-правовых образований, необходимо распространение принципов финансово-инвестиционного аудита на все проекты, планируемые к реализации в форме ГЧП. ***Финансово-инвестиционный аудит, проводимый в отношении проектов ГЧП, должен выступать в качестве самостоятельного вида финансово-инвестиционного аудита.*** В данном случае речь идет об отдельном порядке проведения финансово-инвестиционного аудита, учитывающем особенности проектов ГЧП. Результатом финансово-инвестиционного аудита будут являться в том числе ***пределы условных и прямых бюджетных обязательств, принимаемых на себя публично-правовыми образованиями, в рамках которых стороны смогут согласовать конкретные условия своего участия в проекте ГЧП***, ***без включения результатов такой оценки в существенные условия соглашения***. Также стороны смогут

[1] Ч.ч.5, 6 ст.11 Законопроекта о ЗПК.

спрогнозировать последствия наступления рисков, распределенных между публичной и частной сторонами, а также выявить преимущества проекта, реализуемого на принципах ГЧП, по сравнению с иными формами (например, по сравнению с государственным/муниципальным контрактом).

Представляется, что принципы финансово-инвестиционного аудита применимые для проектов ГЧП, должны быть в равной степени распространены и на инфраструктурные проекты, реализуемые посредством прямого бюджетного финансирования (государственного заказа).

Таким образом, представляется целесообразным в Законопроекте о ЗПК указать, что финансово-инвестиционный аудит проводится не только в целях создания условий для принятия решений органами власти, направленных на привлечение частных инвестиций и минимизацию бюджетных и налоговых расходов публично-правового образования при реализации инвестиционных проектов, но также и *в целях принятия решения о заключении соглашений в случаях, установленных федеральными законами, регулирующими отношения по заключению, исполнению, изменению и прекращению соответствующих соглашений.*

Также представляется целесообразным в Законопроекте о ЗПК определить, что отдельные правила проведения финансово-инвестиционного аудита в отношении проектов ГЧП устанавливаются Правительством РФ. Такие правила должны предусматривать:

- различные порядки его проведения в зависимости от характеристик предмета аудита (в том числе характеристик проекта);
- положение о том, что результатом финансово-инвестиционного аудита являются пределы условных и прямых бюджетных обязательств, принимаемых на себя публично-правовыми образованиями, в рамках которых стороны смогут согласовать конкретные условия своего участия в проекте ГЧП;
- порядок учета фактических условий соглашений, заключенных по итогам проведения указанного аудита, мониторинга показателей результатов финансово-инвестиционного аудита, учета изменений показателей результатов проведения финансово-инвестиционного аудита, выявляемых в ходе мониторинга.

Представляется целесообразным дополнить Закон о концессионных соглашениях и Закон о ГЧП положениями о том, что *финансово-инвестиционный аудит проводится в отношении проектов ГЧП до принятия решения о заключении концессионного соглашения, соглашения о ГЧП, МЧП* (решения о возможности заключения соглашения) в соответствии с новым Законом о ЗПК.

Возможные подходы к унификации оценки проектов ГЧП

Ввиду того, что по определенным проектам ГЧП уже предусмотрено проведение обязательных процедур, следует рассмотреть вопрос о соотношении вводимого Законопроектом о ЗПК института финансово-инвестиционного аудита и процедуры проведения оценки эффективности проекта его сравнительного преимущества, предусмотренного действующим Законом о ГЧП.

В данном случае может иметь место вариативность в выборе подходов:

- оставить в Законе о ГЧП положения о проведении оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества и использовать данную процедуру наряду с финансово-инвестиционным аудитом (по согласованию сторон);

- установить единую процедуру финансово-инвестиционного аудита в отношении всех проектов ГЧП с исключением из Закона о ГЧП положений о проведении оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества.

В то же время следует установить переходный период (в течение 2 лет), в течение которого положения о финансово-инвестиционном аудите в отношении проектов ГЧП будут применяться только в случаях, установленных Правительством РФ.

Закрепление института особых обстоятельств на законодательном уровне

Представляется целесообразным на законодательном уровне закрепить положения об особых обстоятельствах, в рамках которых между сторонами распределяются риски по проектам ГЧП и реализация которых может привести к наступлению денежных (финансовых) обязательств публично-правовых образований.

Для этого необходимо дополнить Закон о концессионных соглашениях и Закон о ГЧП положениями о том, что концессионное соглашение, соглашение о ГЧП, МЧП может содержать такие условия, как *обстоятельства, которые могут наступить в течение срока действия соглашения и повлиять на ход исполнения сторонами своих прав и обязанностей по соглашению, согласованные сторонами в пределах, определенных по итогам финансово-инвестиционного аудита, проводимого в соответствии с Федеральным законом «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» (особые обстоятельства), а также последствия их наступления, согласованные сторонами.*

В качестве особых обстоятельств могут выступать обстоятельства, связанные с наступлением (обнаружением) имущественных, технических, финансово-экономических, юридических или иных рисков (в частности обнаружение на земельном участке новых объектов, неосуществление подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения (не по вине концессионера/частного партнера), изменение процентных ставок, обменных курсов, несоответствие правового режима земельного участка заявленному в соглашении, и другие).

Установление переходного периода

В Законопроекте о внесении изменений в иные акты представляется целесообразным установить переходный период в отношении проведения финансово-инвестиционного аудита – не ранее чем через 2 года после принятия нового закона. При этом необходимо предусмотреть вариативность в сокращении данного срока, наделив полномочиями Правительство РФ на принятие такого решения в отношении отдельных публично-правовых образований.

Необходимым является ограничить сферу действия новых положений Законопроекта о внесении изменений в иные акты (после установления норм о соотношении Законопроекта о ЗПК и законодательства о ГЧП), а именно:

- на реализуемые проекты ГЧП;
- на концессионные соглашения,

соглашения о ГЧП, МЧП, предложения/решения о заключении которых были размещены на официальном сайте до его вступления в силу;

- на концессионные соглашения, соглашения о ГЧП, МЧП, которые были заключены по результатам проведения конкурсов на право заключения соответствующих соглашений, сообщения о проведении которых были размещены на официальном сайте до его вступления в силу.

При этом следует предусмотреть оговорку, что положения Законопроекта о внесении изменений в иные акты не распространяются в том числе на изменение и прекращение указанных соглашений.

В Приложении приведены предлагаемые правки по изменению текущей редакции законопроектов (см. Таблицы 2,3).

4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ УСЛОВНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ В ПРОЕКТАХ ГЧП

Внедрение института финансово-инвестиционного аудита в отношении проектов ГЧП, практика по управлению не только прямыми, но и условными обязательствами в проектах ГЧП активно применяется в зарубежных странах. В этом разделе мы рассмотрим международный опыт в данной сфере.

На международном уровне такие институты как Всемирный банк и ОЭСР рассматривают финансово-инвестиционный аудит в качестве одного из основополагающих элементов комплексной системы управления обязательствами публично-правовых образований, в том числе забалансовыми, в рамках реализации проектов ГЧП.

Согласно классификации Всемирного банка в рамках исследования международного опыта управления обязательствами выделяют 4 ключевых элемента комплексной системы управления условными обязательствами.

Ключевые элементы системы управления условными обязательствами

1. *Оценка бюджетных последствий реализации инициируемых проектов ГЧП*
2. *Финансовый аудит и мониторинг реализуемых проектов ГЧП*
3. *Бюджетирование условных обязательств по проектам ГЧП*
4. *Раскрытие информации по условным обязательствам в рамках государственной отчетности*

Оценка бюджетных последствий реализации инициируемых проектов ГЧП

Согласно рекомендациям Всемирного банка и МВФ странам следует обеспечить наличие специализированного органа, уполномоченного на проведение оценки всех инициируемых проектов ГЧП на предмет возможных эффектов для фискальной и бюджетной политики, включая аспекты долгосрочной бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности.

Во многих странах таким органом выступает министерство финансов или казначейство, в полномочиях которого предусмотрено согласование запуска проекта ГЧП на основе проведения экспертной оценки проектов на наличие условных обязательств.

Чили: многоступенчатая процедура согласования запуска ГЧП-проектов

В **Чили** министерство финансов на основе данных первоначальной оценки министерства общественных работ проводит оценку рисков в проектах ГЧП с целью комплексного прогнозирования социально-экономических последствий их реализации. Оформленное решение о реализации проекта в виде указа направляется в контрольно-счетный орган и президенту.

Новая Зеландия: система финансово-бюджетной экспертизы инициируемых проектов ГЧП

Казначейство в **Новой Зеландии** на национальном уровне уполномочено осуществлять контроль над бюджетными рисками, в т. ч. сопряженными с запуском инфраструктурных проектов и проектов ГЧП. При этом казначейство делегирует проведение экспертизы и оценки условных обязательств публично-правовым образованиям, непосредственно задействованным в реализации указанных проектов.

Методика оценки бюджетных последствий реализации инициируемых проектов ГЧП основывается на элементах оценки и методах анализа сравнительного преимущества и эффективности по методике «value for money» и расчета обеспечения доступности проекта ГЧП[1].

Бразилия: долгосрочный финансовый анализ при структурировании проектов ГЧП

В **Бразилии** при структурировании проектов ГЧП проектные исследования включают финансовый анализ на 10 лет для определения риска спроса, сравнительного преимущества и эффективности проекта.

Финансовый аудит и мониторинг реализуемых проектов

Многие страны внедрили или работают над внедрением систем финансового аудита и мониторинга реализуемых проектов ГЧП с целью отслеживания вероятности наступления условных обязательств и оценки бюджетных рисков.

Всемирным банком на стадии реализации проекта предлагается:

- проводить сценарный анализ и стресс-тесты;
- законодательно ограничивать допустимый объем условных обязательств;
- осуществлять контроль над текущим объемом бюджетных обязательств.

Контроль объема условных обязательств в проектах ГЧП в разных странах

В **Бразилии** на законодательном уровне установлено, что совокупный объем обязательств по реализуемым проектам ГЧП не может превышать 5% от доходов бюджетов всех уровней. В **Перу** приведенная стоимость обязательств по реализуемым проектам ГЧП не должна превышать 12% от ВВП. Объем долгосрочных обязательств в **Венгрии**, включая расходы по финансированию проектов ГЧП, не должны превышать 3% от общих доходов государственного бюджета. В **Сальвадоре** установлено ограничение,

[1] При оценке доступности (affordability) проекта ГЧП проводится расчет объёма возможного бюджетного финансирования ГЧП-проекта, рассматриваются риски спроса и окупаемости проекта, вопросы планирования долгосрочных обязательств в условиях существующих бюджетных ограничений.

в соответствии с которым стоимость обязательств проектов ГЧП за вычетом их доходов не может превышать 5% от ВВП.

Китай: контроль и механизмы борьбы с серой зоной по условным обязательствам

В **Китае** в 2015 году около 20% от ВВП составили обязательства, связанные с внебюджетным финансированием проектов местной инфраструктуры, которые МВФ при расчете признал частью государственного долга **Китая**. В конце 2015 года были внесены существенные изменения в бюджетное законодательство, направленные на совершенствование системы учета бюджетных обязательств. В ноябре 2019 года **Китай** запустил национальную платформу для информационного мониторинга и поддержки проектов государственно-частного партнерства, которая позволяет отделам экономического планирования по всей стране получать актуальную информацию о проектах, публиковать отчеты в рамках финансового аудита и получать уведомления о проектах, попавших в зону риска.

Бюджетирование условных обязательств по ГЧП-проектам

По данным Всемирного банка и МВФ сложность в бюджетировании условных обязательств обусловлена вопросами резервирования бюджетных средств и определения бюджетных правил использования зарезервированных средств.

Во многих странах самыми распространенными инструментами бюджетирования условных обязательств являются открытие бюджетных строк и создание гарантийных фондов.

В **Чили** министерство финансов самостоятельно открывает бюджетную строку под финансирование условных обязательств проектов ГЧП. В **Колумбии** создан фонд условных обязательств государственных образований, который привлекает средства от государственных образований, из бюджета и генерирует собственные доходы. Публичная сторона и министерство финансов осуществляют постоянный мониторинг условных обязательств по ГЧП-проектам, а фонд выступает гарантом обеспечения условных обязательств. В **Индонезии** действует государственный гарантийный фонд по инфраструктурным проектам, который обеспечивает исполнение обязательств, в т. ч. условных, по инфраструктурным проектам. В **Южной Корее** инфраструктурный фонд обеспечения кредитов оплачивает кредиты, взятые проектной компанией и публичной стороной, в случае если она не может исполнить свои долговые обязательства.

Раскрытие информации по условным обязательствам в рамках государственной отчетности

Требования к бюджетному раскрытию обязательств по ГЧП-проектам содержатся в:

- Международных стандартах финансовой отчетности для государственного сектора;
- Руководстве МВФ по статистике государственных финансов.

Каждая страна вправе самостоятельно определить порядок раскрытия сведений о наличии условных обязательств. Например, в **Чили** ежегодно публикуется отчет министерства финансов об условных обязательствах.

Приложение

Таблица 1. «Особенности действия проектного инвестиционного режима в рамках заключения СЗПК»

№	Требования	Особенности применения / реализации	Норма Законо-проекта о ЗПК
1.	**Сфера действия**	Распространяется только на новые инвестиционные проекты (решение о начале реализации таких проектов принято после 1 января 2019 года). СЗПК заключаются не позднее 1 января 2030 года.	Ч.1 ст.14, ч.2 ст.18
2.	**Сфера реализации**	Одна из сфер российской экономики, за исключением: игорного бизнеса, производства табачных изделий, алкогольной продукции, жидкого топлива, оптовой и розничной торговли, финансовой, страховой деятельности, операций с недвижимым имуществом, ценными бумагами и др.	П.1 ч.1 ст.14
3.	**Финансирование проекта**	Частично или полностью за счет средств инвестора	П.2 ч.1 ст.14
4.	**Объем собственных средств инвестора** *(сторона СЗПК – РФ)*	• не менее **250 млн рублей** для новых инвестиционных проектов в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта; • не менее **1,5 млрд рублей** для новых инвестиционных проектов, относящихся к сферам цифровой экономики, сельского хозяйства, обрабатывающего производства; • не менее **5 млрд** рублей для новых инвестиционных проектов в иных сферах экономики	П.2 ч.1 ст.14
5.	**Общий бюджет проекта** *(сторона СЗПК – РФ)*	• не менее **1 млрд рублей** для новых инвестиционных проектов в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта; • не менее **7 млрд рублей** для новых инвестиционных проектов в сферах цифровой экономики, сельского хозяйства, обрабатывающего производства; • не менее **25 млрд рублей** для новых инвестиционных проектов в иных сферах экономики	П.3 ч.1 ст.14
6.	**Объем собственных средств инвестора** *(сторона СЗПК – субъект РФ)*	Не менее **200 млн рублей** и не более **1 млрд рублей**	Ч.2 ст.14
7.	**Общий бюджет проекта** *(сторона СЗПК – субъект РФ)*	Не менее **1 млрд рублей** и не более **5 млрд рублей**	Ч.2 ст.14
8.	**Обязательства инвестора по СЗПК**	• вложение в будущем собственных инвестиций в реализацию инвестиционного проекта на территории России;	Ч.1 ст.18

№	Требования	Особенности применения / реализации	Норма Законопроекта о ЗПК
		• осуществление регистрации имущественных прав, возникающих в рамках реализации проекта; и (или) • введение в эксплуатацию имущественного комплекса, предусмотренного проектом	
9.	**Дополнительные требования к проекту**	Могут устанавливаться НПА субъектов РФ (в рамках СЗПК, где РФ не является стороной)	Ч.3 ст.14

Таблица 2. Предложения по совершенствованию Законопроекта о ЗПК

№	Текущая редакция Законопроекта о ЗПК	Предлагаемая редакция Законопроекта о ЗПК
1.	П.6 ч.1 ст.2: «6) инвестиционный проект - комплекс мероприятий, предусматривающих создание (строительство), модернизацию, реконструкцию и эксплуатацию имущественного комплекса и (или) создание и использование имущественных прав в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта, в том числе предотвращения или минимизации негативного влияния на окружающую среду;»	П.6 ч.1 ст.2: «6) инвестиционный проект - комплекс мероприятий, предусматривающих создание (строительство), модернизацию, реконструкцию и эксплуатацию имущественного комплекса и (или) создание и использование имущественных прав в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта, в том числе предотвращения или минимизации негативного влияния на окружающую среду. ***К инвестиционным проектам, на которые распространяется действие настоящего Федерального закона, не относятся мероприятия, реализуемые на основании концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве, если иное прямо не предусмотрено Федеральным законом «О концессионных соглашениях», Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»***;»
2.	П.14 ч.1 ст.2: «14) общий бюджет проекта - совокупный объем расходов, необходимых для реализации инвестиционного проекта;»	П.14 ч.1 ст.2: «14) общий бюджет проекта – ***плановый*** совокупный объем расходов, необходимых для реализации инвестиционного проекта, ***рассчитываемый в порядке, установленном Правительством Российской Федерации***;»
3.	П.20 ч.1 ст.2: «20) собственные инвестиции - используемые в целях реализации инвестиционного проекта собственные денежные средства организации, реализующей проект, предоставленные ее инвестором (инвесторами)	П.20 ч.1 ст.2: «20) собственные инвестиции - используемые в целях реализации инвестиционного проекта собственные денежные средства организации, реализующей проект, предоставленные ее инвестором (инвесторами) в качестве взносов в уставный (складочный) капитал и (или) вкладов

№	Текущая редакция Законопроекта о ЗПК	Предлагаемая редакция Законопроекта о ЗПК
	в качестве взносов в уставный (складочный) капитал и (или) вкладов в имущество организации, реализующей проект, а также средства организации, реализующей проект, вложенные в инвестиционный проект из нераспределенной прибыли, за исключением денежных средств, полученных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или организаций, созданных и (или) привлеченных публично-правовыми образованиями. Для целей применения настоящего Федерального закона собственными инвестициями могут также являться средства, предоставленные организации, реализующей проект, ее инвестором (инвесторами) в качестве пожертвований для целей реализации инвестиционного проекта в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта;»	в имущество организации, реализующей проект, ***заемные (кредитные) средства***, а также средства организации, реализующей проект, вложенные в инвестиционный проект из нераспределенной прибыли, за исключением денежных средств, полученных ***безвозмездно*** из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или организаций, созданных и (или) привлеченных публично-правовыми образованиями. Для целей применения настоящего Федерального закона собственными инвестициями могут также являться средства, предоставленные организации, реализующей проект, ее инвестором (инвесторами) в качестве пожертвований для целей реализации инвестиционного проекта в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта;»
4.	П.22 ч.1 ст.2: «22) финансово-инвестиционный аудит - комплекс мероприятий, в том числе аналитических процедур, проводимых в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях определения обоснованности, выбора вариантов и оценки объемов участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в реализации публичных инвестиционных проектов и (или) предоставления мер государственной поддержки, предусмотренных настоящим Федеральным законом.»	П.22 ч.1 ст.2: «22) финансово-инвестиционный аудит - комплекс мероприятий, в том числе аналитических процедур, проводимых в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях определения обоснованности, выбора вариантов и оценки объемов участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в реализации публичных инвестиционных проектов и (или) предоставления мер государственной поддержки, предусмотренных настоящим Федеральным законом, ***а также в иных целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.***»
5.	Отсутствует	Ч.6 ст.3: «***6. Отношения по планированию, заключению, исполнению, изменению и прекращению концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве регулируются Федеральным законом «О концессионных соглашениях», Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» соответственно. Положения настоящего Федерального закона распространяются на отношения по планированию, заключению, исполнению, изменению и прекращению концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном***

№	Текущая редакция Законопроекта о ЗПК	Предлагаемая редакция Законопроекта о ЗПК
		партнерстве в случаях, прямо предусмотренных Федеральным законом «О концессионных соглашениях», Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».»
6.	Абз.6 ч.2 ст.6: «проведение единой финансовой и кредитной политики, предоставление заемного финансирования на принципах проектного финансирования (возвратность за счет доходов от использования или реализации имущества, созданного и (или) приобретенного в рамках реализации инвестиционного проекта, платность, распределение рисков, реализация инвестиционного проекта специально созданным для этих целей юридическим лицом);»	Абз.6 ч.2 ст.6: «проведение единой финансовой и кредитной политики, предоставление заемного финансирования на принципах проектного финансирования (возвратность за счет доходов от использования или реализации имущества, созданного и (или) приобретенного в рамках реализации инвестиционного проекта ***или иных поступлений, получаемых при реализации инвестиционных проектов,*** распределение рисков, реализация инвестиционного проекта специально созданным для этих целей юридическим лицом);»
7.	Ч.1 ст.11: «1. Финансово-инвестиционный аудит проводится в целях создания условий для принятия решений органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, направленных на привлечение частных инвестиций и минимизацию расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и налоговых расходов публично-правового образования при реализации инвестиционных проектов, на основании заявки на предоставление мер государственной поддержки и (или) на участие Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации в реализации публичных инвестиционных проектов (далее - заявка).»	Ч.1 ст.11: «1. Финансово-инвестиционный аудит проводится в ***следующих*** целях***:*** ***1) в целях*** создания условий для принятия решений органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, направленных на привлечение частных инвестиций и ***(или)*** минимизацию расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и налоговых расходов публично-правового образования при реализации инвестиционных проектов, на основании заявки на предоставление мер государственной поддержки и (или) на участие Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации в реализации публичных инвестиционных проектов (далее - заявка)***; либо*** ***2) в целях принятия решения о заключении соглашений в случаях, установленных федеральными законами, регулирующими отношения по заключению, исполнению, изменению и прекращению соответствующих соглашений.***»
8.	Абз.1 ч.2 ст.11: «2. При проведении финансово-инвестиционного аудита осуществляются: …»	Абз.1 ч.2 ст.11: «2. При проведении финансово-инвестиционного аудита, ***предусмотренного пунктом 1 части 1 настоящей статьи***, осуществляются: …»
9.	Абз.1 ч.8 ст.11:	Абз.1 ч.8 ст.11:

№	Текущая редакция Законопроекта о ЗПК	Предлагаемая редакция Законопроекта о ЗПК
	«8. Финансово-инвестиционный аудит проводится: …»	«8. Финансово-инвестиционный аудит, ***предусмотренный пунктом 1 части 1 настоящей статьи***, проводится: …»
10.	Ч.11 ст.11: «11. Финансово-инвестиционный аудит проводится с соблюдением порядка обращения с информацией, подлежащей защите в соответствии с законодательством Российской Федерации.»	Новая ч.11 ст.11: «***11. Правила проведения финансово-инвестиционного аудита, предусмотренного пунктом 2 части 1 настоящей статьи, а также правила ведения реестра условий соглашений, заключенных по итогам проведения указанного аудита, устанавливаются Правительством Российской Федерации. Указанные правила проведения финансово-инвестиционного аудита, предусмотренного пунктом 2 части 1 настоящей статьи, должны предусматривать различные порядки его проведения в зависимости от характеристик предмета аудита (в том числе характеристик проекта), порядок учета условий соглашений, заключенных по итогам проведения указанного аудита, мониторинга показателей результатов финансово-инвестиционного аудита, учета изменений показателей результатов проведения финансово-инвестиционного аудита, выявляемых в ходе мониторинга.***»
11.	П.1 ч.1 ст.14: «1) организация реализует новый инвестиционный проект в одной из сфер российской экономики, за исключением игорного бизнеса, производства табачных изделий, алкогольной продукции, жидкого топлива (ограничение неприменимо к жидкому топливу, полученному из угля, а также на установках вторичной переработки нефтяного сырья, согласно перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации), добычи сырой нефти и природного газа, включая попутный нефтяной газ (ограничение неприменимо к инвестиционным проектам по сжижению природного газа), оптовой и розничной торговли, финансовой, страховой деятельности, операций с недвижимым имуществом и ценными бумагами. Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к новым инвестиционным проектам, реализуемым в отдельных отраслях экономики;»	П.1 ч.1 ст.14: «1) организация реализует новый инвестиционный проект в одной из сфер российской экономики, за исключением игорного бизнеса, производства табачных изделий, алкогольной продукции, жидкого топлива (ограничение неприменимо к жидкому топливу, полученному из угля, а также на установках вторичной переработки нефтяного сырья, согласно перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации), добычи сырой нефти и природного газа, включая попутный нефтяной газ (ограничение неприменимо к инвестиционным проектам по сжижению природного газа), оптовой и розничной торговли, финансовой, страховой деятельности, операций с недвижимым имуществом ***(если проведение таких операций является основной целью проекта)*** и ценными бумагами. Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к новым инвестиционным проектам, реализуемым в отдельных отраслях экономики;»
12.	Ч.12 ст.17: «12. Обязательства публично-правовых образований (регулируемых организаций), предусмотренные частью 1 настоящей статьи, могут быть приняты в соответствии с	Ч.12 ст.17: ***исключить***.

№	Текущая редакция Законопроекта о ЗПК	Предлагаемая редакция Законопроекта о ЗПК
	соглашениями о государственно-частном партнерстве, концессионными соглашениями в случаях, установленных настоящим Федеральным законом и законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, о концессионных соглашениях, в части актов (решений), указанных в пунктах 1 - 3, 5 - 10 части 3 настоящей статьи.»	

Таблица 3. Предложения по совершенствованию Законопроекта о внесении изменений в иные акты (на примере внесения изменений в Закон о концессионных соглашениях[1])

№	Текущая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты	Предлагаемая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты
1.	Пункт 1 статьи 4: «1) статью 5 дополнить частью 1^7 следующего содержания: … В случае, если в концессионное соглашение включаются положения, предусмотренные пунктом 2 части 1^4 статьи 10 настоящего Федерального закона, касающиеся актов (решений), указанных в пунктах 3 и 7 части 3 статьи 17 Федерального закона "О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации", в качестве самостоятельных сторон такого соглашения также должны выступать лица, перечисленные в части 7 статьи 17 указанного Федерального закона, либо между концессионером и такими лицами должен быть заключен отдельный договор (связанный договор) с учетом положений части 8 статьи 17 и статьи 22 указанного Федерального закона.";»	Пункт 1 статьи 4 изложить в следующей редакции: «1) статью 5 дополнить частью 1^7 следующего содержания: … В случае, если в концессионное соглашение включаются положения, предусмотренные пунктом 2 части 1^4 статьи 10 настоящего Федерального закона, касающиеся актов (решений), указанных в пунктах 3 и 7 части 3 статьи 17 Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», в качестве самостоятельных сторон такого соглашения также должны выступать лица, перечисленные в части 7 статьи 17 указанного Федерального закона, либо ***(по выбору концессионера)*** между концессионером и такими лицами должен быть заключен отдельный договор (связанный договор) с учетом положений части 8 статьи 17 и статьи 22 указанного Федерального закона.»;»
2.	Пункт 2 статьи 4: «статью 10 дополнить частями 1^4 и 1^5 следующего содержания:	Пункт 2 статьи 4 изложить в следующей редакции: «2) в статье 10: а) дополнить частями 1^4 и 1^5 следующего содержания:

[1] Аналогичные изменения предусмотрены в отношении Закона о ГЧП (в статье 9 Законопроекта о внесении изменений в иные акты). Отмечаем, что способ изменения положений о проведении оценки эффективности и сравнительного преимущества проектов ГЧП, реализуемых в рамках Закона о ГЧП, подлежит обсуждению и может предполагать: 1) как полное изъятие норм о проведении данных процедур в отношении проектов ГЧП; 2) так и параллельное проведение как финансово-инвестиционного аудита, так и оценки эффективности и сравнительного преимущества проекта, планируемого к реализации в форме соглашения о ГЧП, МЧП.

№	Текущая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты	Предлагаемая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты
	"1^4. В случае, если заявка лица на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения или предложение такого лица о заключении концессионного соглашения содержит запрос на включение в концессионное соглашение положений, предусмотренных настоящей частью, и на основании документов и материалов, представленных данным лицом, условия включения в концессионное соглашение таких положений, установленные частью 1^5 настоящей статьи, признаны концедентом (конкурсной комиссией, органами, указанными в части 4^4 статьи 37 настоящего Федерального закона, уполномоченными Правительством Российской Федерации либо субъектами Российской Федерации) выполненными, концессионное соглашение, заключаемое с таким лицом, наряду с предусмотренными частью 1 настоящей статьи существенными условиями должно включать в себя следующие положения: 1) обязательство концессионера вложить собственные инвестиции в реализацию на территории Российской Федерации инвестиционного проекта, осуществить регистрацию в соответствии с законодательством Российской Федерации имущественных прав, возникающих в рамках реализации инвестиционного проекта, и (или) ввести в эксплуатацию предусмотренный инвестиционным проектом имущественный комплекс в соответствии с законодательством Российской Федерации;»	«1^4. В случае, если заявка лица на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения или предложение такого лица о заключении концессионного соглашения содержит запрос на включение в концессионное соглашение положений, предусмотренных настоящей частью, и на основании документов и материалов, представленных данным лицом, условия включения в концессионное соглашение таких положений, установленные частью 1^5 настоящей статьи, признаны концедентом (конкурсной комиссией, органами, указанными в части 4^4 статьи 37 настоящего Федерального закона, уполномоченными Правительством Российской Федерации либо субъектами Российской Федерации) выполненными, концессионное соглашение, заключаемое с таким лицом, наряду с предусмотренными частью 1 настоящей статьи существенными условиями должно включать в себя следующие положения: 1) обязательство концессионера вложить собственные инвестиции в реализацию на территории Российской Федерации инвестиционного проекта, осуществить регистрацию в соответствии с законодательством Российской Федерации имущественных прав, возникающих в рамках реализации инвестиционного проекта ***(если такая регистрация требуется в соответствии с законодательством Российской Федерации)***, и (или) ввести в эксплуатацию предусмотренный инвестиционным проектом ***объект*** в соответствии с законодательством Российской Федерации;»
3.	Отсутствует	Дополнить пункт 2 статьи 4 подпунктами «б» и «в» следующего содержания: «***б) часть 2 статьи 10 дополнить пунктом 9^1 следующего содержания:*** ***«9^1) обстоятельства, которые могут наступить в течение срока действия концессионного соглашения и повлиять на ход исполнения сторонами своих прав и обязанностей по концессионному соглашению, согласованные сторонами в соответствии с частью 6 настоящей статьи в пределах, определенных по итогам финансово-инвестиционного аудита, проводимого в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 11 Федерального закона «О защите и поощрении ка-***

№	Текущая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты	Предлагаемая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты
		питаловложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» (далее – особые обстоятельства), а также последствия их наступления, согласованные сторонами;»; ***в) дополнить частью 6 следующего содержания:*** ***«6. В качестве особых обстоятельств могут выступать обстоятельства, связанные с наступлением (обнаружением) имущественных, технических, финансово-экономических, юридических или иных рисков (в частности обнаружение на земельном участке новых объектов, неосуществление подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения (не по вине концессионера), изменение процентных ставок, обменных курсов, несоответствие правового режима земельного участка заявленному в соглашении, и другие).***»;»
4.	Отсутствует	Дополнить статью 4 пунктом 2 следующего содержания[2]: «***2) дополнить статьей 10[1] следующего содержания:*** ***«Статья 10[1].Финансово-инвестиционный аудит*** ***До принятия решения о заключении концессионного соглашения, заключаемого по итогам проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, в соответствии со статьей 22 настоящего Федерального закона, а также до принятия решения о возможности заключения концессионного соглашения в соответствии с пунктом 1 части 4.4 статьи 37 настоящего Федерального закона (в том числе по итогам проведения переговоров, предусмотренных частью 4.8 статьи 37 настоящего Федерального закона) проводится финансово-инвестиционный аудит, предусмотренный пунктом 2 части 1 статьи 11 Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации.»***;»
5.	Подпункт б пункта 4 статьи 4: «4) В статье 20:	Подпункт «б» пункта 4 статьи 4 изложить в следующей редакции: «4) В статье 20:

[2] Далее в таблице нумерация пунктов приводится с учетом добавленного пункта.

№	Текущая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты	Предлагаемая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты
	б) дополнить частями 8 и 9 следующего содержания … 9. В случае, если в концессионное соглашение включены положения, предусмотренные частью 1^4 статьи 10 настоящего Федерального закона, акты (решения), перечисленные в пункте 2 части 1^4 указанной статьи, применяются в отношении концессионера с учетом особенностей, установленных частями 1, 5, 6, 9 и 10 статьи 17 Федерального закона "О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации", законодательством о налогах и сборах, в течение сроков, предусмотренных частью 2 статьи 17 указанного Федерального закона и законодательством о налогах и сборах, но не более сроков, на которые могут заключаться соглашения о защите и поощрении капиталовложений в соответствии с частью 1 статьи 19 указанного Федерального закона. В случае нарушения сторонами концессионного соглашения положений, предусмотренных частью 1^4 статьи 10 настоящего Федерального закона, в отношении сторон концессионного соглашения применяются положения, установленные статьей 20 Федерального закона "О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации".";»	б) дополнить частями 8 и 9 следующего содержания … 9. В случае, если в концессионное соглашение включены положения, предусмотренные частью 1^4 статьи 10 настоящего Федерального закона, акты (решения), перечисленные в пункте 2 части 1^4 указанной статьи, применяются в отношении концессионера с учетом особенностей, установленных частями 1, 5, 6, 9 и 10 статьи 17 Федерального закона "О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации", законодательством о налогах и сборах, в течение сроков, предусмотренных частью 2 статьи 17 указанного Федерального закона и законодательством о налогах и сборах, но не более сроков, на которые могут заключаться соглашения о защите и поощрении капиталовложений в соответствии с частью 1 статьи 19 указанного Федерального закона. В случае нарушения сторонами концессионного соглашения положений, предусмотренных частью 1^4 статьи 10 настоящего Федерального закона, в отношении сторон концессионного соглашения применяются положения, установленные статьей 20 Федерального закона "О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации". ***При этом стороны концессионного соглашения вправе установить иные условия возникновения у концессионера права на возмещение реального ущерба.***»;»
6.	Пункт 7 статьи 4: «7) статью 30 дополнить частью 6 следующего содержания: "6. Участник конкурса, получивший уведомление с информацией о выполнении условий, установленных пунктами 1 и 2 части 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, вправе представить в конкурсную комиссию документы и материалы, подтверждающие выполнение условия, установленного пунктом 3 части 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, при представлении конкурсного предложения. Участник конкурса, получивший уведомление с информацией об отсутствии возможности признать условия, установленные пунктами 1	Пункт 7 статьи 4 изложить в следующей редакции: «7) статью 30 дополнить частью 6 следующего содержания: «6. Участник конкурса, получивший уведомление с информацией о выполнении условий, установленных пунктами 1 и 2 части 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, вправе представить в конкурсную комиссию документы и материалы, подтверждающие выполнение условия, установленного пунктом 3 части 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, при представлении конкурсного предложения. Участник конкурса, получивший уведомление с информацией об отсутствии возможности признать условия, установленные пунктами 1

№	Текущая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты	Предлагаемая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты
	и 2 части 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, выполненными в связи с неполнотой и (или) недостоверностью представленных им документов и материалов, вправе представить документы и материалы, подтверждающие выполнение условий, установленных частью 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, при представлении конкурсного предложения.”;	и 2 части 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, выполненными в связи с неполнотой и (или) недостоверностью представленных им документов и материалов, вправе представить документы и материалы, подтверждающие выполнение условий, установленных частью 1^5 статьи 10 настоящего Федерального закона, при представлении конкурсного предложения ***(предложения о заключении концессионного соглашения)***.»;»
7.	Отсутствуют	Статью 11 дополнить частями 3 и 4 следующего содержания: ***«3. Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие случаи проведения финансово-инвестиционного аудита, применяются не ранее чем через два года после дня вступления в силу настоящего Федерального закона. Правительство Российской Федерации вправе принять решение о применении указанных в настоящей части положений в отношении отдельных публично-правовых образований ранее указанного срока.*** ***4. Положения настоящего Федерального закона не распространяются на правоотношения, возникшие из концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве, заключенных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, в том числе на изменение и прекращение указанных соглашений. Положения настоящего Федерального закона не распространяются на правоотношения, возникшие из концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве, предложения о заключении которых, решения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, на основании которых были заключены указанные соглашения, были размещены на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, в том***

№	Текущая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты	Предлагаемая редакция Законопроекта о внесении изменений в иные акты
		числе на изменение и прекращение указанных соглашений. Положения настоящего Федерального закона не распространяются на правоотношения, возникшие из концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве, которые были заключены по результатам проведения конкурсов на право заключения соответствующих соглашений, сообщения о проведении которых были размещены на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, в том числе на изменение и прекращение указанных соглашений.»