



Научная статья

УДК 347.45/.47

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-5-143-150>

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ КАПИТАЛЬНОГО ГРАНТА В КОНЦЕССИОННОМ СОГЛАШЕНИИ

Вадим Александрович Катышевцев

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

ylai1980_81@mail.ru

Аннотация

Представленная работа посвящена формализации межотраслевых и доктринальных представлений о капитальном гранте как форме финансового участия концедента. Основными используемыми методами являются формально-юридический и сравнительно-правовой. Обзор актуальных положений судебной практики, действующих нормативных правовых актов, а также сопоставление их с ранее действовавшим правовым регулированием обусловили вывод о чрезмерном применении инструментов бюджетного обеспечения концессионной деятельности. Кроме того, автор отмечает, что использование средств бюджета как формы встречного гражданско-правового предоставления для обеспечения минимального уровня дохода концессионера является коррупциогенным риском.

Ключевые слова: бюджетная инвестиция; встречное предоставление; капитальный грант; концессионное соглашение.

Для цитирования: Катышевцев В. А. Актуальные вопросы теории и практики капитального гранта в концессионном соглашении // Вестник Российской правовой академии. 2025. № 5. С. 143–150. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-5-143-150>

Research Article

CURRENT ISSUES OF THEORY AND PRACTICE OF CAPITAL GRANT IN THE CONCESSION AGREEMENT

Vadim A. Katyshevtsev

All-Russian State University of Justice, 2, Bldg. 1 Azovskaia St., Moscow,
117638, Russia
ylai1980_81@mail.ru

Abstract

The presented work is devoted to the formalization of intersectoral and doctrinal ideas about the capital grant as a form of financial participation of the concessor. The main methods used are formal legal and comparative legal. A review of current provisions of judicial practice, current regulatory legal acts, and a comparison of their provisions with previously existing legal regulations led to the conclusion that budgetary instruments for concessionary activities were overused. In addition, the author noted that the use of budget funds as a form of counter-civil provision to ensure a minimum level of income for the concessionaire is a corruption risk.

Keywords: budget investment; counter-provision; capital grant; concession agreement.

For citation: Katyshevtsev V. A. Current Issues of Theory and Practice of Capital Grant in the Concession Agreement. *Herald of the Russian Law Academy*, 2025, no. 5, pp. 143–150. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-5-143-150>

Введение

Любая форма публично-частного партнерства имманентно связана с использованием бюджетных средств на различных этапах реализации инвестиционного проекта. Соотношение частно- и публично-правовых категорий «исполнение договора», «встречное предоставление», «публичные обязательства» (в смысле, придаваемом Бюджетным кодексом РФ), «бюджетная субсидия» и категорий законодательства о концессионных соглашениях «капитальный грант», «плата концедента» имеют теоретическое значение для развития и определения пределов финансового права и гражданского права, в том числе учитывая эффект «размытия границ» между институтами, правовое регулирование которых имеет известные изъятия из общих принципов организации «чистых» отраслевых правоотношений [1, с. 199].

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [2] (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) в редакции Федерального закона от

10 июля 2023 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон № 296-ФЗ) содержит три формы финансового участия концедента (ст. 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ): 1) капитальный грант; 2) плата концедента; 3) возмещение недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения в целях обеспечения минимального гарантированного дохода концессионера от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения.

1. Правовая сущность капитального гранта

Капитальным грантом признается финансирование на этапе создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения. Категория «капитальный грант», несмотря на отсутствие законодательно закрепленного универсального для каждого объекта концессионного соглашения содержания, являлась общеупотребимой до вступления в силу поправок, закрепленных Федеральным законом № 296-ФЗ. В частности, судебная практика, базирующаяся на положениях концессионных соглашений, в связи с которыми возник рассматриваемый спор, подтверждает «догоняющий» характер положений Федерального закона № 296-ФЗ, описывающих уже сложившуюся практику (например, решения Арбитражного суда Республики Башкортостан от 12 октября 2021 г. по делу № А07-26327/2020, Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 2 июля 2021 г. по делу № А75-984/2021).

С позиции бюджетного права капитальный грант является субсидией (п. 6 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ [4]). Более того, принимая во внимание сущность концессионных отношений, следуя которым объект концессионного соглашения находится либо поступит в публичную собственность при реализации концессионного соглашения, признаки капитального гранта позволяют атрибутировать его в качестве бюджетной инвестиции.

Стоит обозначить, что проблема соотношения категорий «бюджетные инвестиции» и «капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» ранее уже была поднята в отечественной доктрине. Т. Р. Евдокимова, исходя из положений Бюджетного кодекса РФ, указывает на поглощение содержанием категории «имущество» содержания категории «собственность» [5, с. 1177]. Однако допустимость соотношения рассматриваемых категорий вызывает оправданные сомнения. Имущество как совокупность вещей и имущественных прав не имеет общего основания с экономической категорией «собственность», позволяющего произвести их сопоставление.

Размер капитального гранта не может превышать 80% расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения (п. 1 ч. 1 ст. 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ). До изменений 2023 г. ч. 13 ст. 3 Федерального закона № 115-ФЗ содержала следующую более абстрактную формулировку: «Концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения...». Юридико-техническая витиеватость при указании на пре-

дела использования бюджета обусловила следующий вывод Арбитражного суда г. Москвы: «Расходы концессионера, не покрытые капитальным грантом, возмещаются ему концедентом в составе входящего в плату концедента инвестиционного платежа... Следовательно, все расходы на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объекта концессионного соглашения будет нести бюджет субъекта Российской Федерации, что прямо противоречит части 13 статьи 3 Закона о концессиях. При таком варианте финансирования строительства объекта концессионного соглашения фактически стирается грань между концессионным соглашением и государственным контрактом... Следовательно, в случаях заключения концессионных соглашений, при которых концедент в полном объеме оплачивает затраты на строительство и (или) реконструкцию, эксплуатацию объекта концессионного соглашения, должна осуществляться закупка в соответствии с законодательством о контрактной системе» (решение Арбитражного суда г. Москвы от 8 июня 2017 г. по делу № А40-23141/2017 (отменено постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2017 г. № 09АП-34801/2017)). Безусловно, в соответствии с утратившей силу редакцией Федерального закона № 115-ФЗ концеденту не запрещено производить в пользу концессионера выплаты в размере, равном расходам на создание объекта концессионного соглашения. Однако при этом должны использоваться разные инструменты финансирования (постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2017 г. № 09АП-34801/2017).

Действующее концессионное законодательство не допускает бюджетное обеспечение концессионной деятельности в полном объеме. Согласно ч. 2 ст. 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ предельный размер финансового участия концедента должен быть меньше общего размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества. Тем не менее приведенная формулировка при использовании частноправового диспозитивного толкования, следование гражданско-правовому принципу «разрешено все, что не запрещено» позволяет допустить возможность установления платы концедента и иных форм финансового участия концедента, которые обеспечат совокупное практически полное покрытие расходов концессионера, соответствующее законоу установленному ограничению.

2. Проблема диспропорции частных и бюджетных инвестиций

Проблема отечественного концессионного законодательства кроется не в чрезмерно располагающем правовом и финансовом положении концессионера. Ключевые вопросы состоят в следующем: 1) Какие издержки несет бюджет? 2) При возможном практически полном бюджетном обеспечении расходов концессионера как соотносится концессионное соглашение и государственная (муниципальная) закупка? 3) Стимулируется ли эффективность реализации концессионного соглашения при применении гарантии минимального дохода концессионера?

Одновременно с этим возникает неоднозначное восприятие концептуального подхода отечественного законодателя по поводу исключительно гражданско-пра-

вой природы концессионного соглашения. В условиях догматичности правового равенства субъектов гражданского права обозначенная открытость просторов бюджетного финансирования для концессионера (в пределах положений концессионного соглашения) может быть обусловлена лишь аномальным публично-правовым значением концессионной деятельности и концессионера.

Диспропорцию в правовом статусе сторон концессионного соглашения признают некоторые исследователи, однако, в иной парадигме. Т. Ш. Кулиев указывает: «...как правило, концессионные соглашения заключаются на длительный срок и при заключении данного соглашения концессионер по сравнению с концедентом является слабой стороной. Более того, концессионер не может никак повлиять на издание нормативного правового акта о предоставлении ему субсидий в целях компенсации его убытков в силу того, что не является участником бюджетного процесса. Концессионер при заключении концессионного соглашения может только убедиться о наличии нормативного акта о предоставлении субсидии только на текущий финансовый год, а предоставление субсидий в последующие года остается на усмотрение концедента» [6, с. 98]. Данные заключения представляются неактуальными на момент их опубликования и не отвечающими критерию точности в связи с положениями Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 181-ФЗ «О внесении изменений в статьи 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части предоставления грантов» [7], Правил принятия решений о заключении от имени Российской Федерации государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, утв. постановлением Правительства РФ от 26 ноября 2013 г. № 1071. Вышеуказанный действующий нормативный правовой акт необходимо рассматривать в совокупности с постановлением Правительства РФ от 25 октября 2023 г. № 1782. Уровень бюджета определяет правовой акт соответствующего публично-правового образования, который позволит предоставить бюджетные субсидии концессионному проекту с сроком действия за пределами срока бюджетного планирования – три года. В данном случае краткосрочность действия лимитов бюджетных обязательств купируется включением в решение публично-правового образования о заключении концессионного соглашения предельного объема средств на исполнение обязательств концедентом, с разбивкой по годам.

Заключение

Стремление законодателя к гармонизации договорных и бюджетно-правовых отношений, которые обусловлены концессионным партнерством, имеет положительный эффект, в частности, на этапе исполнения концессионного соглашения. Унификация содержания нормативных правовых актов субъектов России и правовых актов муниципальных образований способствует единообразию бюджетной политики и практики применения концессионного законодательства.

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие теоретические и практико-ориентированные выводы.

1. Систематизированный широкий инструментарий бюджетного обеспечения концессии выделяет данное соглашение из ряда других гражданско-правовых договоров.

Конечно, создание и (или) реконструкция объектов коммунальной, образовательной, транспортной и иной инфраструктуры имеет важное социальное значение для их собственника, в том числе будущего собственника – публично-правового образования.

Особое положение субъекта гражданского права в рамках гражданско-правовых имущественных отношений может дестимулировать концессионера к оптимальному осуществлению предпринимательской деятельности, поскольку минимальный уровень дохода концессионера гарантирован бюджетом, что в свою очередь является коррупциогенным риском.

Тем не менее купирование всех экономических рисков частного партнера и всеми возможными способами бюджетного финансирования представляется требующим пересмотра ввиду обеспечения экономической конкуренции и правового равенства субъектов гражданского права, учитывая необходимость обеспечения баланса публичных и частных интересов.

2. Пределы финансового участия концедента, доведенные практически до объемов общего размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру имущества, представляются чрезмерно широкими. Это связано с тем, что стирается грань между концессией и закупкой для государственных (муниципальных) нужд, а возмещение недополученных концессионером доходов и вовсе может снижать заинтересованность концессионера в повышении эффективности концессионной деятельности.

В этой связи решение названной проблемы кроется во внесении изменений в ч. 2 ст. 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ, уполномочивающих Правительство РФ издать нормативный акт, регулирующий предельные размеры совокупного объема финансового участия концедента, либо порядок расчета предельного размера финансового участия концедента.

Предложенное решение станет действенным механизмом сдерживания сложившейся дискреции должностных лиц публично-правовых образований в части определения совокупного финансового участия концедента при заключении и исполнении концессионных соглашений.

Пристатейный библиографический список

1. Матюнин М. Ф. Дискуссионные вопросы критериев дифференциации отраслей законодательства и предмета их регулирования // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 3.

2. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 4 августа 2023 г.) «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

3. Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5314.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26 февраля 2024 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

5. Евдокимова Т. Р. Субсидии юридическим лицам и бюджетные инвестиции: понятия, особенности их предоставления в Российской Федерации // Форум молодых ученых. 2019. № 1-1 (29).

6. Кулиев Т. Ш. Субсидии как инструмент стимулирования концессионера // Актуальные проблемы юридической науки: теория и практика : сборник материалов XVII Международной научно-практической конференции / редкол.: А. К. Халифаева, Д. П. Геворкян. Махачкала, 2016.

7. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 181-ФЗ (с изм. на 18 июля 2017 г.) «О внесении изменений в статьи 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части предоставления грантов» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3473.

References

1. *Matiunin M. F.* Controversial Issues of Criteria for Differentiating Branches of Legislation and the Subject of Their Regulation. *Current Issues in Economics and Law*, 2012, no. 3. (In Russ.)

2. Federal Law of July 21, 2005 No. 115-FZ (as amended on August 4, 2023) "On Concession Agreements". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2005, no. 30 (part II), art. 3126. (In Russ.)

3. Federal Law of July 10, 2023 No. 296-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2023, no. 29, art. 5314. (In Russ.)

4. Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ (as amended on February 26, 2024). *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 1998, no. 31, art. 3823. (In Russ.)

5. *Evdokimova T. R.* Subsidies to Legal Entities and Budget Investments: Concepts and Peculiarities of Their Provision in the Russian Federation. *Young Scientists' Forum*, 2019, no. 1-1 (29). (In Russ.)

6. *Kuliev T. Sh.* Subsidies as a Tool for Incentives for the Concessionaire. In *Khalifaeva A. K., Gevorkian D. P. (eds.). Actual Problems of Legal Science: Theory and Practice: Collection of Materials from the XVII International Scientific and Practical Conference.* Makhachkala, 2016. (In Russ.)

7. Federal Law of July 2, 2013 No. 181-FZ (as amended on July 18, 2017) "On Amendments to Articles 78 and 78.1 of the Budget Code of the Russian Federation Regarding the Provision of Grants". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2013, no. 27, art. 3473. (In Russ.)

Сведения об авторе:

В. А. Катышевцев – аспирант.

Information about the author:

V. A. Katyshevtsev – Postgraduate Student.

Статья поступила в редакцию 17.04.2025; одобрена после рецензирования 01.07.2025; принята к публикации 06.10.2025.

The article was submitted to the editorial office 17.04.2025; approved after reviewing 01.07.2025; accepted for publication 06.10.2025.