

Практический комментарий
к Федеральному закону
«О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ»
(постатейное обобщение арбитражной
практики)

Под общей редакцией
Ю.Е. Туктарова и А.И. Дорохова



УДК 346.534.4
ББК 67.404.212.6
П69

П69 Практический комментарий к Федеральному закону «О концессионных соглашениях» (постатейное обобщение арбитражной практики) / Под общ. ред. Ю. Е. Туктарова и А. И. Дорохова. — Москва : Статут, 2020. — 484 с.

ISBN 978-5-8354-1614-1 (в пер.)

Настоящий практический комментарий представляет собой анализ судебно-арбитражной практики, складывающейся в отношении каждой статьи Закона о концессионных соглашениях с момента его принятия по октябрь 2019 г. В рамках комментария раскрывается спектр проблем и вопросов, которые изучались арбитражными судами в рамках рассмотрения споров, возникавших между участниками концессионных правоотношений, а также представлены основные позиции судебных органов.

Комментарии к статьям написаны специалистами практики государственно-частного партнерства (ГЧП) и проектного финансирования Юридической фирмы LECAP — консультанта по инфраструктурным проектам в социальной сфере, сфере жилищно-коммунального хозяйства (водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение), экологической сфере (обращение с твердыми коммунальными отходами), сферах здравоохранения, образования, спорта, транспортной инфраструктуры, электроэнергетики, реализуемым на базе концессионных соглашений, а также иных институтов ГЧП.

Комментарий предназначен для юристов, которые занимаются структурированием инвестиционных проектов в области ГЧП, финансовых организаций, представителей государственных и муниципальных образований, а также для всех интересующихся проблемами развития института концессионных соглашений в России.

УДК 346.534.4
ББК 67.404.212.6

ISBN 978-5-8354-1614-1

© Коллектив авторов, 2020
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2020

АВТОРЫ КОММЕНТАРИЕВ

Туктаров Юрий Евгеньевич, партнер Юридической фирмы LECAP — общая редакция, введение;

Дорохов Артем Игоревич, юрист Юридической фирмы LECAP — общая редакция, комментарии к статьям 8—10, 13—15, 22, 29, 30—34, 37; к статьям 35, 36 (в соавторстве с Н.М. Ивановым); к статьям 23, 24 (в соавторстве с А.А. Максимовой); к статьям 49—53, 54 (в соавторстве с Е.И. Патынской); к статьям 53.1, 53.2 (в соавторстве с О.В. Игнатьевым);

Иванов Никита Михайлович, помощник юриста Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 35, 36 (в соавторстве с А.И. Дороховым);

Игнатьев Олег Владимирович, юрист Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 53.1, 53.2 (в соавторстве с А.И. Дороховым);

Максимова Анна Алексеевна, помощник юриста Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 23, 24 (в соавторстве с А.И. Дороховым);

Матузов Вячеслав Олегович, младший юрист Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 21, 25—28, 41, 48 (в соавторстве с Е.И. Патынской);

Павлов Александр Леонидович, младший юрист Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 1—7, 44 (в соавторстве с Е.И. Патынской);

Патынская Екатерина Игоревна, старший юрист Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 1—7, 44 (в соавторстве с А.Л. Павловым); к статьям 21, 25—28, 41, 48 (в соавторстве с В.О. Матузовым); к статьям 49—53, 54 (в соавторстве с А.И. Дороховым);

Роганина Татьяна Александровна, старший юрист Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 11, 12, 16—20, 39, 40, 42, 43, 45—47 (в соавторстве с Е.Д. Сурковой);

Суркова Елизавета Дмитриевна, младший юрист Юридической фирмы LECAP — комментарии к статьям 11, 12, 16—20, 39, 40, 42, 43, 45—47 (в соавторстве с Т.А. Роганиной).

Авторы комментариев — специалисты практики государственно-частного партнерства (ГЧП) и проектного финансирования Юридической фирмы LECAP, которая начиная с 2011 года активно сопровождает инфраструктурные проекты в социальной сфере, сфере жилищно-коммунального хозяйства (водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение), экологической сфере (обращение с твердыми коммунальными отходами (ТКО)), сферах здравоохранения, образования, спорта, транспортной инфраструктуры, электроэнергетики, реализуемые на базе концессионных соглашений, а также иных институтов ГЧП.

Юристы фирмы также активно участвуют в законотворческой деятельности, являются участниками различных экспертных групп, привлекаемых для разработки и совершенствования законодательства в сфере проектного финансирования и ГЧП.

ОСНОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

антимонопольный орган	ФАС России и ее территориальные органы
АПК	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ
БК	Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ
ВАС РФ	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВС РФ	Верховный Суд Российской Федерации
ГК «Росавтодор»	Государственная компания «Российские автомобильные дороги»
ГК	Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 года № 146-ФЗ, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ
ГрК	Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ
ГЧП	государственно-частное партнерство
ЕГРН	Единый государственный реестр недвижимости
Закон об автодорогах	Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Закон об АО	Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»

Закон об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений	Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»
Закон об иностранных инвестициях в РФ	Федеральный закон от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»
Закон об отходах производства и потребления	Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
Закон о водоснабжении и водоотведении	Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»
Закон о ГК «Росавтодор»	Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Закон о государственной регистрации недвижимости	Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»
Закон о ГЧП	Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Закон о защите конкуренции	Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»
Закон о контрактной системе	Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Закон о концессионных соглашениях	Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

Закон о морских портах	Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Закон о недрах	Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»
Закон о приватизации	Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»
Закон о принципах организации органов субъектов РФ	Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
Закон о размещении заказов	Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (<i>утратил силу</i>)
Закон о теплоснабжении	Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»
Закон РСФСР о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках	Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»
ЗК	Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ
Кодекс внутреннего водного транспорта	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 года № 24-ФЗ
Конституция РФ	Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года)
Методические указания в сфере водоснабжения и водоотведения	Методические указания по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденные Приказом Федеральной службы по тарифам России от 27 декабря 2013 года № 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»

Методические указания в сфере теплоснабжения

Методические указания по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденные Приказом Федеральной службы по тарифам России от 13 июня 2013 года № 760-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения»

НДС

налог на добавленную стоимость

НК

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ, Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ

объекты автомобильной инфраструктуры

автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, т.е. объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементы обустройства автомобильных дорог (в том числе остановочные пункты), объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса как вид объекта концессионного соглашения

объекты коммунальной инфраструктуры

системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, объекты, на которых осуществляется обращение с отходами производства и потребления, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социального обслуживания населения как вид объекта концессионного соглашения

Основы ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения

Постановление Правительства РФ от 13 мая 2013 года № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»

**Основы цено-
образования в сфере
теплоснабжения**

Постановление Правительства РФ от 22 октября 2012 года № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения»

Постановление № 300

Постановление Правительства РФ от 31 марта 2015 года № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения»

Постановление № 368

Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2014 года № 368 «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения»

Постановление № 452

Постановление Правительства РФ от 16 мая 2014 года № 452 «Об утверждении Правил определения плановых и расчета фактических значений показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения, а также определения достижения организацией, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, указанных плановых значений и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 года № 340»

**Правила разработки,
согласования, утверж-
дения и корректиров-
ки инвестиционных
и производственных
программ организа-
ций, осуществляющих
горячее водоснабже-
ние, холодное водо-
снабжение
и (или) водоотведение**

правила разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение и правила разработки, утверждения и корректировки производственных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2013 года № 641

Правила согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения

правила согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также требований к составу и содержанию таких программ (за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике), утвержденные Постановлением Правительства РФ от 5 мая 2014 года № 410

Росреестр

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии РФ

РФ

Российская Федерация

Требования к банковской гарантии, предоставляемой в случае, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения

Требования к банковской гарантии, предоставляемой в случае, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2013 года № 1188

ФАС России

Федеральная антимонопольная служба РФ

ФНС

Федеральная налоговая служба

ВВЕДЕНИЕ

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ, принятый 21 июля 2005 года (далее — Закон о концессионных соглашениях), уже более 14 лет является основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим вопросы заключения, исполнения и прекращения главного инструмента строительства и модернизации российской инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства — концессионного соглашения. По данным Национального Центра ГЧП, по состоянию на начало 2019 года 2815 проектов в России реализуются по концессионным соглашениям (85% от общего количества ГЧП-проектов) с общим объемом частных инвестиций в размере 1 трлн рублей (47% от общего объема)¹. Исходя из программных документов, принимаемых на федеральном уровне, концессионные соглашения рассматриваются в качестве одного из важнейших механизмов реализации инфраструктурных проектов. В частности, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р, одной из задач Правительства РФ является развитие концессионных соглашений, предназначенных в первую очередь для создания и модернизации инфраструктуры. Данные факты свидетельствуют о высокой популярности концессионных соглашений, что в свою очередь приводит к появлению многочисленных судебных споров, касающихся применения законодательно установленных норм и положений.

Настоящий практический комментарий представляет собой анализ судебно-арбитражной практики, складывающейся в отношении каждой статьи Закона о концессионных соглашениях с момента его принятия и до октября 2019 года. Вместе с тем в силу того, что до 2009 года сколько-нибудь обширная правоприменительная практика отсутствовала, именно указанный год является «отправной точкой» для анализа. Статистические данные, содержащие информацию об общем количестве проанализированных судебных актов по годам и статьям Закона о концессионных соглашениях, в том числе в разрезе арбитражных округов, объектов концессионных соглашений и видов исковых

¹ Аналитический обзор АНО «Национальный Центр ГЧП» «Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России» (Москва, 2019).