

УДК 332.021

С.В. Поспелов

СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Развитие механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в России способствовало совершенствованию его правового регулирования. Вместе с тем остается ряд нерешенных проблем по регламентации мер и инструментов регулирования взаимодействия государства и бизнеса. В статье проведен анализ современного российского законодательства в области регулирования ГЧП, выявлены его преимущества и недостатки.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, правовое регулирование, законодательство, концессионные соглашения.

Sergey Pospelov

SPECIFICS OF LEGAL REGULATION OF MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS' FORMING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. Development of mechanisms of the public-private partnership (PPP) in Russia promoted enhancement of its legal regulation. At the same time, there is a number of unresolved problems in the plan of a regulation of measures and instruments of regulation of interaction of the state and business. In the article the analysis of the modern Russian legislation in the context of regulation of PPP is carried out, its benefits and shortcomings are revealed.

Keywords: public-private partnership, legal regulation, legislation, concessionary agreements.

С момента перехода российской экономики к принципам рыночного механизма функционирования наблюдается существенная эволюция правового регулирования института государственно-частного партнерства (ГЧП). Необходимо сразу оговориться, что термин «государственно-частное партнерство», принципы его применения и даже реализации проектов в рамках ГЧП разрабатываются международными и региональными организациями (в частности, ЮНСИТРАЛ, Европейской экономической комиссией ООН, Всемирным банком, Организацией экономического сотрудничества и развития, Европейским банком реконструкции и развития и другими банками развития). Использование универсальных подходов привело к тому, что почти во всех странах к настоящему времени сформирована нормативно-правовая база регулирования ГЧП на основе общих принципов, аспектов и форм ГЧП, которые изначально были выделены международными организациями [24]. Вместе с тем анализ подходов к трактовке института ГЧП демонстрирует их дифференциацию применительно самого понятия ГЧП и форм его применения. Если принимать во внимание классификацию Всемирного банка, то ГЧП применяется в формах сервисного контракта, соглашения на управление и эксплуатацию, лизингового соглашения, концессии, включая схему ВОТ (англ. – Building-Operating-Transfer, «строительство-передача-эксплуатация») [25].

Институт ГЧП в России начал формироваться с 2005 г., когда был принят специальный закон, регулирующий концессионные соглашения, а позднее – собственно модельный закон о ГЧП. В Рос-

сии, как и в зарубежных странах, в целом правовая база регулирования отношений, возникающих в ходе реализации ГЧП, к настоящему времени уже сложилась. Основными нормативно-правовыми актами, которые регулируют данную сферу, кроме базовых кодифицированных законов (Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ и т.д.), является ряд федеральных законов. Ключевыми из них являются: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [15], Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (в редакции от 30.12.2015 г.) «О концессионных соглашениях» [19], Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ (в редакции от 13.07.2015 г.) «Об особых экономических зонах в РФ» [23]. Важнейшими актами, регулирующими специальные области и сферы отношений в рамках ГЧП, являются: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [18], Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [16], Федеральный закон от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ (в редакции от 29.12.2015 г.) «О банке развития» [14], Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [17], Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ (в редакции от 29.06.2015 г.) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.01.2016 г.) [21].

В соответствии с данными законами предусматриваются такие формы ГЧП, как концессионное соглашение (закон № 115-ФЗ) и соглашение о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве (закон № 224-ФЗ). Также в качестве договорных форм по привлечению внебюджетных средств в развитие социальной инфраструктуры предусмотрен так называемый «контракт жизненного цикла» (закон № 44-ФЗ), договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора (закон № 135-ФЗ и Гражданский кодекс РФ) и долгосрочный договор поставки товаров/работ/услуг с инвестиционным обязательством арендатора (закон № 223-ФЗ). Важно также, что законодатель указывает (ст. 80 Бюджетного кодекса РФ и Гражданский кодекс РФ) на возможность создания корпоративной формы привлечения внебюджетных средств в развитие социальной инфраструктуры путем создания специализированной проектной компании с частным и государственным капиталом для формирования и управления объектами социальной инфраструктуры [2; 3].

В настоящее время на территории России реализуется 873 проекта ГЧП с суммарным объемом частных инвестиций в размере 640 млрд руб. [5]. Несмотря на то, что уже почти в 70 регионах приняты законы об их участии в ГЧП, а в 18 регионах есть реальные программы развития ГЧП, по-прежнему институциональное оформление функционирования ГЧП нуждается в совершенствовании. Это обусловлено неравномерным развитием ГЧП в региональном разрезе [11].

С точки зрения эффективности законодательства, регулирующего ГЧП, стране все еще необходима модификация конкурентных отношений, чтобы конкуренция предоставляла одинаковые шансы для всех потенциальных участников ГЧП. Также необходимо обеспечить прозрачность и четко разграничить обязанности и гарантии между частным сектором и государством. Также российским властям необходимо поддерживать достаточный уровень конкуренции на рынке ГЧП. В данном контексте необходим полный контроль за соблюдением Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в части исполнения статьи 10 – Конфликт интересов) [20], обязывающего должностные лица, принимающие должностные решения, от которых его семья или родственники становятся богаче, заявить в Правительство РФ о конфликте интересов. Уже Правительство РФ будет решать вопрос о степени коррумпированности принятого решения, после чего будет разре-

шено (или не разрешено) его исполнение. Особое значение это приобретает в стране, где высок уровень коррумпированности чиновников.

Целостность процессов закупок и предотвращение конфликта интересов будут способствовать формированию надежного институционального оформления ГЧП на основе международных стандартов. Федеральным законом № 44-ФЗ установлена необходимость целостности и прозрачности на всех стадиях осуществления цикла госзакупок, что также представляется важнейшим шагом в рассматриваемом направлении [18]. Также необходимо указать, что собственно частным лицам необходимо активно участвовать в данном процессе путем информирования уполномоченные органы о проявлениях несправедливой конкуренции.

В рамках сложившегося законодательства РФ применительно ко внешнеэкономическим связям возможно использование механизма ГЧП по двум направлениям: самостоятельная форма привлечения иностранных инвестиций путем концессионных соглашений в поддержание и реконструкцию объектов инфраструктуры (по сути речь идет о долгосрочных зарубежных капиталовложениях на территории регионов РФ), воздействие при помощи механизма ГЧП на территориальные образования экономического роста (кластеры, территории опережающего развития); в данном случае на основе поддержки и создания транспортной, производственной и социальной инфраструктур может решаться задача улучшения инвестиционного климата регионов и обеспечения концентрации необходимых инновационных и инвестиционных ресурсов.

В рамках данной статьи автор хотел бы остановиться на некоторых аспектах нормотворчества в сфере ГЧП применительно к конкретным отраслям экономики. В частности, остро стоит проблема организации ГЧП в водном хозяйстве, что связано с высоким уровнем износа системы водоснабжения в стране, отмеченном еще в конце 2015 г. специальной комиссией Совета Безопасности РФ [13]. Кризисы последних лет, сопровождающиеся ростом цен и удорожанием кредитов, ведут к росту затрат эксплуатации отрасли и снижают ее инвестиционную привлекательность [6]. Кроме этого, в качестве проблем отмечается дефицит квалифицированных кадров в отрасли, ведущий к возрастанию стоимости и рисков реализации инфраструктурных проектов в водном хозяйстве [1]. Особо следует отметить, что модернизация водного хозяйства является приоритетной задачей, обозначенной в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ в конце 2015 г. [8].

Законодатель в порядке обеспечения задач развития обеспечил создание крупных проектов ГЧП в указанной отрасли, при этом макроуровень регулирования данных проектов сформирован федеральным законодательством, регулирующим деятельности Инвестиционного фонда РФ [22]. Правила использования бюджетных ассигнований этого фонда установлены специальным Постановлением Правительства РФ, где сформулированы критерии, принципы и механизм отбора проектов, которые претендуют на получение ассигнований из бюджета [9]. Когда инициируется проект, осуществляется двухуровневый механизм отбора, который сначала осуществляет инвестиционная комиссия Министерства экономического развития России, а после этого – Правительственная комиссия по проектам общегосударственного, регионального и межрегионального значения. Паспорт одобренного проекта утверждается специальным распоряжением Правительства [12]. На примере водного хозяйства прослеживается жесткость позиции законодательства по вопросу использования бюджетных средств при организации проектов ГЧП. Однако такой подход в большей степени подходит в отечественных условиях, где необходимо не только решение задач развития инфраструктуры в отдельных отраслях, но и эффективное расходование средств государственного бюджета.

Несмотря на указанный пример, важнейшей задачей правового регулирования является формирование благоприятной среды для развития ГЧП, его информационной поддержки. В этой связи можно рассмотреть развитие правового регулирования ГЧП на примере туристической отрасли. В рамках принятой федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие внутреннего и въездного ту-

ризма в РФ» [7], партнерство государства и частного бизнеса направлено на реализацию крупных проектов в туристической отрасли. Практика развития ГЧП в туризме обозначила в качестве двух ключевых направлений реализации ГЧП формирование особых рекреационных зон и туристических кластеров (в соответствии с указанным выше законом № 116-ФЗ) [23]. Однако мы отмечаем достаточно медленный тем формирования особых экономических зон в туризме, поскольку отсутствует комплексный подход оценки территорий исходя из различных аспектов (в настоящее время реализуется лишь географически критерий и совсем не учитывается инновационный потенциал региона и объем туристического предложения). Особое внимание законодателю стоит обратить на оценку возможностей реализации туристического потенциала в регионах с низким объемом валового регионального дохода (в частности, регионы Северного Кавказа) и высоким потенциалом развития рекреационной сферы.

Наконец, особое место занимает реализация концепции ГЧП в транспортной отрасли. В стране уже была принята Транспортная стратегия до 2030 г., в соответствии с которой на этот период запланировано ежегодно привлекать в развитие инфраструктуры транспорта средства в объеме до 3 % ВВП [10]. При этом 90 % планируется привлечь из внебюджетных источников, поэтому ГЧП может стать реальной базой для развития инфраструктуры транспорта, в частности, железнодорожного. Однако до сих пор в транспортной отрасли России не разработано методических рекомендаций, касающихся порядка рассмотрения и отбора проектов развития инфраструктуры транспорта на основе ГЧП. Также эксперты [4] отмечают, что до сих пор не определена специфика расчета показателей эффективности проектов, которые выполняются с применением механизмов ГЧП.

Библиографический список

1. Брюханова, Н. В. Импортзамещение в России / Н. В. Брюханова, Р. Коваленко // Интеллектуальные Ресурсы – Региональному Развитию. – 2015. – Т. 3. – № 1-3. – С. 5–8.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.09.2016).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 25.09.2016).
4. Добрин, А. Ю. Экономическое обоснование механизмов государственно-частного партнерства в транспортном строительстве: автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Добрин Алексей Юрьевич. – М., 2016. – 24 с.
5. Исследование «Развитие ГЧП в России в 2015–2016 гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития РФ. – М. : Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с.
6. Концепция стратегии развития водопроводно-канализационного хозяйства РФ до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://raww.ru/pressroom/association-news/190-popechitelskijsovet-ravv-podderzhal-konczepcziju-strategii-razvitiya-vodoprovodno-kanalizaczionnogo-kompleksarf-do-2030-goda.html> (дата обращения : 31.03.2016).
7. Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в РФ» (2011–2018 гг.) / утв. Постановлением Правительства РФ от 28.07.2011 г. № 1230-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 16.09.2016).
8. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. – Кремль, 3.12.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения : 20.09.2016).
9. Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 (ред. от 07.12.2015) «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 27.09.2016).
10. Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 года № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года (с изменениями на 11 июня 2014 года)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/902132678> (дата обращения : 22.09.2016).

11. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства. – Министерство экономического развития РФ: Центра развития ГЧП [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/privgovpartnerdev/index> (дата обращения : 22.09.2016).
12. Стакун, А. В. Управление инфраструктурными проектами государственно-частного партнерства с привлечением бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Российской Федерации / А. В. Стакун // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2016. – Т. 1. – № 1. – С. 183.
13. Угрозы национальной безопасности в сфере водопотребления рассмотрены Межведомственной комиссией Совета Безопасности РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.scrf.gov.ru/news/966.html> (дата обращения : 20.09.2016).
14. Федеральный закон «О банке развития» от 17.05.2007 № 82-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 23.09.2016).
15. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 20.09.2016).
16. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 23.09.2016).
17. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 24.09.2016).
18. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 21.09.2016).
19. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 20.09.2016).
20. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 26.09.2016).
21. Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 № 185-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 24.09.2016).
22. Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» от 29.11.2001 № 156-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 27.09.2016).
23. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 21.09.2016).
24. Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects / Prepared by the United Nations Commission on International Trade Law. – N.Y. : UN, UNCITRAL, 2001. – 222 p.
25. PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements. – World Bank, 2016 [Electronic resource]. – Mode of access : <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements> (access date : 25.09.2016).