

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ГЧП В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2017 Алиев Джамиль Камил-оглы

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова

117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36

E-mail: dzhamil616@gmail.com

Показано, что длительное время формирование нормативно-правовой базы по государственно-частному партнерству (ГЧП) на региональном уровне шло опережающими темпами по сравнению с федеральным. Принятие Федерального закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве № 224 сделало необходимым существенное обновление всей законодательной базы по данному вопросу. Важность работы в этом направлении определяется не только необходимостью устранения противоречий между федеральными и региональными законами по ГЧП, но и целесообразностью отражения в них новых тенденций в развитии ГЧП, совершенствования практики управления проектами ГЧП и их финансирования.

*Ключевые слова:* регионы России, государственно-частное партнерство, законодательное регулирование, инвестиции, бюджетный процесс.

### **Введение**

Практика государственно-частного партнерства (ГЧП) представляет собой достаточно сложный вид экономических отношений, эффективность использования которых в практике хозяйствования предполагает наличие качественного законодательного регулирования - как специального (т.е. по видам и процедурам ГЧП), так и сопряженного (в том числе и по финансово-бюджетным, налоговым и иным аспектам реализации проектов ГЧП). Кроме того, в условиях России как государства федеративного типа принципиальное значение имеет согласование всей нормативно-правовой базы, регулирующей практику ГЧП “по вертикали”. Это согласование осуществляется на основе законодательно установленного разграничения полномочий Федерации, ее субъектов и местного самоуправления и с учетом необходимости создания условий и стимулов для активного использования практики ГЧП в каждом территориальном звене экономики. Анализ зарубежной практики показывает, что участие бизнеса в реализации проектов ГЧП ведет к существенным правовым и институциональным изменениям внутри системы отношений “власть - бизнес”, расширяющим участие частных предпринимателей и инвесторов в выполнении, причем на более высоком качественном уровне, экономических, социальных и иных функций, традиционно входящих в систему компетенций органов публичной власти<sup>1</sup>.

### **ГЧП: основные экономические и правовые признаки**

В научной литературе практика ГЧП часто характеризуется как особая, более совершенная стадия (форма) осуществления регулирующей функции государства в современной экономике и в социальной сфере<sup>2</sup>, которая должна опираться и на адекватную нормативно-правовую базу. Однако такая база, в частности на уровне субъектов Федерации, не всегда соответствует реальным потребностям практики ГЧП. В работах российских экономистов есть указания на то, что в ряде случаев на субрегиональном уровне отношения ГЧП осуществляются на альтернативной правовой основе, вне специальной правовой базы. Например, эти отношения складываются лишь на основе договора аренды земельного участка, на котором частный инвестор возводит тот или иной объект<sup>3</sup>. Однако такую практику нельзя считать надежной правовой базой развития партнерских отношений власти и бизнеса, особенно в крайне сложных и разнообразных условиях российских регионов.

Существенный опыт законодательного регулирования государственно-частного партнерства накоплен за рубежом. Однако при этом во многих развитых странах специальные законы по ГЧП отсутствуют, а все условия и специфика каждого реализуемого партнерства учитываются только в договоре сторон. В США, напротив,

существует разветвленная и детально проработанная система законов о ГЧП. В развивающихся странах вся правовая основа государственно-частного партнерства, как правило, заложена в законе о концессионных соглашениях и частично - в законах о государственных закупках (Чили, Перу, Индия, ряд стран СНГ)<sup>4</sup>.

Начало формирования нормативно-правовой базы развития ГЧП в Российской Федерации на современном этапе можно соотнести с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ “О концессиях”. Далее, Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ “О банке развития” была учреждена государственная корпорация “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)” в ее современном виде, в составе которой в 2008 г. был создан Центр ГЧП, объединивший компетенции специалистов с финансовыми возможностями государственной корпорации. Федеральное законодательство, регулирующее деятельность в рамках ГЧП, в настоящее время также представлено Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ “О соглашениях о разделе продукции”; Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”; Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве...” и рядом постановлений Правительства РФ, утверждающих типовые формы концессионного соглашения и требования к финансирующим организациям со стороны концессионера, основные условия реализации партнерских проектов по моделям “контрактов жизненного цикла”, “специальных инвестиционных контрактов” и пр.

Федеральный закон по ГЧП № 224 содержит ряд важных правовых новаций, которые снимают имевшиеся ранее ограничения и разночтения в нормативно-правовых документах по вопросам ГЧП и дают реальный шанс вывести практику ГЧП в России на качественно новый уровень. Среди наиболее существенных правовых продвижений, достигнутых в этом законе, важно указать на введение права инвесторов относительно “частной инициативы” по продвижению проектов ГЧП, на закрепление гарантий окупаемости средств частного инвестора, на ограничение рисков оспаривания тех или иных положений соглашений о ГЧП со стороны контрольно-надзорных органов всех уровней.

Следует отметить и такую новацию указанного закона, как возникновение права частной собственности на объекты, создаваемые в результате реализации ГЧП-проектов. Однако закон устанавливает, что в том случае, если затраты публичной стороны в проекте ГЧП больше, чем объем инвестиций со стороны частного инвестора, по истечению срока соглашения объект, созданный в результате реализации проекта, должен быть передан в собственность государства. Но в целом теперь право частной собственности на объект, создаваемый при реализации проекта ГЧП, может представлять собой существенный элемент подобного соглашения, как и обязательства частного партнера по созданию (полное или частичное финансирование на этапе строительства) и надлежащей эксплуатации этих объектов, по их техническому обслуживанию. Такой подход соответствует лучшим международным практикам реализации и финансирования проектов ГЧП. Существенным уточнением, вносящим упорядоченность в механизм бюджетного (со)финансирования проектов ГЧП, выступает положение о том, бюджетная субсидия является единственно допустимой формой предоставления бюджетных средств публичным партнерам в соглашениях о ГЧП.

Еще одна особенность Федерального закона № 224 заключается в том, что содействует институционализации публичного партнера в субфедеральном звене управления. В соответствии с законом один из органов исполнительной власти субъекта Федерации или муниципального образования должен быть наделен полномочиями по развитию ГЧП на данной территории. Эта норма направлена в первую очередь на формирование эффективной системы управления сферой ГЧП на территориальном уровне и конкретизацию необходимых компетенций органов власти всех уровней.

#### **Правовое “поле” ГЧП: пути совершенствования**

Вместе с тем в настоящее время нормативно-правовое “поле”, в котором развиваются отношения ГЧП в Российской Федерации, во многом несовершенно. В этом смысле можно обозначить три ключевых направления совершенствования нормативно-правовой базы практики ГЧП в стране<sup>5</sup>.

Во-первых, это устранение отдельных пробелов в самом федеральном законе о ГЧП, вызван-

ных, прежде всего, необходимостью интегрировать в закон постоянное обогащение практики ГЧП, новые виды ГЧП, развитие механизмов его финансирования и пр. Сюда же следует отнести проблему согласования норм Федерального закона № 224-ФЗ с положениями федеральных законов, регулирующих “прочие” виды ГЧП. Это виды ГЧП, не вошедшие в круг предметов регулирования Федерального закона № 224-ФЗ (концессии и СРП)<sup>6</sup>. Отметим, что при разработке проекта федерального закона о ГЧП были предложения включить в него регулятивные положения по концессиям и СРП, заместив тем самым два специальных федеральных закона, принятых ранее. Однако это предложение не было поддержано, так как, по мнению экспертов, такие резкие подвижки в законодательной базе ГЧП могли бы негативно повлиять на настроения потенциальных инвесторов - участников проектов ГЧП.

Во-вторых, это согласование федерального и регионального законодательства по ГЧП. Оно должно быть осуществлено таким образом, чтобы при сохранении преобладающей роли федеральных правовых норм субъекты Федерации, а в отдельных случаях и органы местного самоуправления имели возможность адаптировать те или иные виды ГЧП и соответствующие им финансовые механизмы к специфике социально-экономических условий и бюджетного положения “своих” территорий.

В-третьих, согласование всего блока нормативно-правовых документов по ГЧП с иными “ветвями” российского законодательства, в частности гражданского, финансово-бюджетного и налогового, земельного и пр.

По первому направлению видится необходимость ряда уточнений и дополнений Федерального закона № 224-ФЗ с целью более полного соответствия его норм лучшему опыту осуществления ГЧП-проектов как в России, так и за рубежом. В частности, не вполне обоснованы содержащиеся в законе ограничения по участию в проектах ГЧП в качестве частного партнера иностранных инвесторов, а также российских компаний, находящихся под контролем государства.

Особые претензии к действующему закону о ГЧП генерируются тем, что закон содержит исчерпывающий (“закрытый”) перечень объектов соглашений о ГЧП. Перечень действительно носит “закрытый” характер, и из него, в частности, были исключены объекты водоснабжения, водо-

отведения и теплоснабжения (ввиду специального регулирования законодательством о концессиях), а также дороги федерального, регионального и местного значения. Это создает прямые препятствия для широкого распространения практики ГЧП, например, в сельском хозяйстве, где это фактически невозможно за исключением проектов мелиорации, или там, где возникают многопрофильные (неоднозначно трактуемые) подвиды экономической деятельности. Перечень объектов соглашений о ГЧП целесообразно сделать открытым, либо передать его регулирование на подзаконный уровень, т.е. на уровень нормативных актов Правительства РФ, либо вместо строгого пообъектного подхода установить в законе лишь общие указания на потенциально возможные сферы применения практики ГЧП.

По второму направлению (согласование правовой базы по ГЧП “по вертикали”) уже был отмечен такой тренд, как опережающее развитие регионального правового регулирования ГЧП по сравнению с реальной правоприменительной практикой в этой сфере в субъектах Федерации. Около 70 регионов России в порядке права на опережающее законодательство по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов приняли свои законы о ГЧП до появления соответствующего федерального закона. Однако, по мнению экспертов, многие из региональных законов о ГЧП так никогда и не были “приведены в действие”<sup>7</sup>. Ранее принятые законы субъектов Федерации, регулирующие правоотношения в сфере ГЧП, очень неоднородны по структуре; в них есть существенные различия в определении сущности практики ГЧП и возможных сфер ее практического применения в регионе. В этих документах с существенными различиями определялись условия вступления региона в партнерские отношения; во многих документах не были прописаны гарантии интересов партнеров и распределение рисков между ними, что препятствует широкому использованию практики ГЧП в регионах.

Реализация особенностей регионов в рамках практики ГЧП во многом ограничена достаточно узким кругом полномочий субъектов Федерации по вопросам социально-экономического регулирования, а также преобладающей ролью федерального законодателя в регулировании вопросов налогового-бюджетного характера, столь значимых для ГЧП во всех его видах. Для расширения возможностей субъектов Федерации по участию в проек-

тах ГЧП в соответствующих федеральных законах следует более гибко отрегулировать имущественные и финансовые формы участия регионов в данной практике экономических отношений. Это может быть не только налоговое льготирование (в пределах полномочий субъектов Федерации по налоговому администрированию), но и предоставление субсидий частному партнеру, предоставление земельных участков на праве льготной аренды, льготная аренда иного движимого и недвижимого имущества, а также использование средств регионального инвестиционного и/или залогового фонда. Особое значение имеет предоставление субъектам Федерации, а в отдельных случаях и муниципальным образованиям возможности гибкого регулирования форм и условий реализации проектов ГЧП в социальной сфере, которая является сосредоточием полномочий субфедерально-го звена управления.

По третьему направлению (согласование правовой базы по ГЧП “по горизонтали”) обращает на себя внимание отсутствие необходимой увязки положений федеральных законов о ГЧП № 224-ФЗ и о стратегическом планировании № 172-ФЗ<sup>8</sup>. Так, в действующей версии Федерального закона № 172-ФЗ нет положений, утверждающих использование практики ГЧП и МЧП как наиболее действенного в условиях рыночного хозяйства механизма реализации всех стратегических планов и проектов. Более того, в этом законе вообще нет и самого термина “государственно-частное партнерство”, хотя уже изначально в косвенном виде указание на такое партнерство в тексте закона присутствует<sup>9</sup>. Напротив, в Федеральном законе о науке и научно-технической политике<sup>10</sup> в ст. 16.1 “Основные цели и принципы государственной поддержки инновационной деятельности” специально отмечается “приоритетное использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности”. Однако на практике это “приоритетное использование” пока не получило масштабного распространения.

В законодательстве о ГЧП должны найти место новации, отражающие экономическую и институциональную специфику наиболее перспективных и востребованных в настоящее время видов партнерских отношений, в частности в социальной сфере. Значимость локальной инициативы и локального регулирования практики партнерства в

этой сфере в полной мере подтверждается и международным опытом<sup>11</sup>.

С целью реализации указанных возможностей необходимо внести изменения в Федеральный закон “О концессионных соглашениях”, предусматривающие возможность участия федеральных государственных учреждений на стороне концедента в концессионных соглашениях по объектам здравоохранения. Необходимо внесение изменений в земельное законодательство, определяющих возможность предоставления без проведения торгов земельных участков по инвестиционным договорам частному партнеру, с которым заключено соглашение ГЧП относительно строительства, модернизации и прочих объектов социальной сферы, прежде всего объектов здравоохранения.

<sup>1</sup> Гафурова Г.Т. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Финансы и кредит. 2013. № 48 (576). С. 62-72.

<sup>2</sup> Агазарян Н.В. Стратегия изменений регулирующей функции государства // Современная научная мысль. 2015. № 2. С. 110-123.

<sup>3</sup> Шубина В.И. Государственно-частное партнерство в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре как фактор развития региона // Труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 194. С. 276-286.

<sup>4</sup> Городнова Н.В., Роженцов И.С., Пешкова А.А. Мировой опыт правового регулирования деятельности государственно-частного партнерства // Sciences of Europe. 2016. № 6-1 (6). С. 29-33.

<sup>5</sup> Актуальные проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в РФ / Ю.Н. Аксенова-Сорохтей [и др.] // Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 2, № 4. С. 147-152.

<sup>6</sup> См.: О соглашениях о разделе продукции : федер. закон от 30 дек. 1995 г. № 225-ФЗ : [в действующей ред. 2016 г.]; О концессионных соглашениях : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ : [в действующей ред. 2016 г.].

<sup>7</sup> Кожевников С.А. Особенности развития государственно-частного партнерства в регионах России // Вопросы территориального развития. 2015. № 9 (29). С. 1.

<sup>8</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

<sup>9</sup> Алиев Дж. Государственно-частное партнерство на этапе экономического стратегирования // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 189-195.

<sup>10</sup> О науке и государственной научно-технической политике : федер. закон от 23 авг. 1996 г. № 127-ФЗ.

<sup>11</sup> Сачек М.М., Хейфец Н.Е., Петров В.С. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: международный опыт // Вопросы организации информации здравоохранения. 2016. № 1 (86). С. 18-34.