

М. Ю. Соколов, С. В. Маслова

РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

В статье представлены результаты первого этапа исследования, направленного на изучение становления и развития института государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Определены признаки и характерные черты государственно-частного партнерства, которые позволяют квалифицировать его в качестве самостоятельной экономической и правовой категории. Проведен анализ действующего законодательства, регулирующего отношения в данной сфере. Указаны формы управленческих решений, принимаемых на различных стадиях реализации проектов государственно-частного партнерства. Предложены перспективные пути развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Ключевые слова: формы взаимодействия государства и бизнеса, государственно-частное партнерство, концессионные соглашения, распределение рисков, формы финансирования проектов и управленческих решений, конкурентная среда, тенденции правового регулирования.

ВВЕДЕНИЕ

В современном обществе продолжается поиск эффективных способов управления государственным (муниципальным) имуществом с использованием рыночных механизмов и достижения при этом общественно значимых целей в социально-экономической сфере. Из международного опыта следует, что перспективной альтернативой традиционным способам управления имуществом и реализации проектов выступает государственно-частное партнерство (ГЧП) как объединение усилий и интересов государства и бизнеса.

В Российской Федерации данная форма отношений между государством и бизнесом находится на начальном этапе своего становления. Федеральный закон, регулирующий отношения в сфере ГЧП, отсутствует. Не регламентировано на федеральном законодательном уровне и само понятие

© М. Ю. Соколов, С. В. Маслова, 2010

ГЧП, хотя оно широко применяется в различных правовых актах. Однако данный термин используется в большинстве случаев лишь в контексте «реализации проектов, осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства» либо «организации и участия в реализации проектов государственно-частного партнерства», как это предусмотрено в Бюджетном кодексе РФ, Федеральном законе от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития», постановлении Правительства РФ от 2 августа 2007 г. № 498 «О федеральной целевой программе „Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2011 годы“», постановлении Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О Федеральной целевой программе „Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)“», распоряжении Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года», приказе Минпромэнерго РФ от 7 августа 2007 г. № 311 «Об утверждении Стратегии развития электронной промышленности России на период до 2025 года».

Особенностью законодательного развития ГЧП в Российской Федерации является то, что более активную позицию в данном вопросе занимают региональные органы государственной власти. На сегодняшний день более чем в 20 субъектах РФ предпринята попытка правовой регламентации отношений в сфере ГЧП, в том числе определения понятия ГЧП, его основных принципов, форм, условий участия органов государственной власти субъектов РФ в ГЧП. В ряде субъектов РФ начата реализация проектов ГЧП.

Настоящая статья посвящена анализу регионального законодательства с целью определения тенденций и проблем правового регулирования отношений в сфере ГЧП. Кроме того, в ней рассматриваются управленческие решения, принимаемые на различных этапах реализации проектов ГЧП, в том числе при объявлении конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, предоставлении государственного (муниципального) имущества, государственных гарантий, распределении рисков между сторонами соглашения о ГЧП.

Немаловажное значение для получения объективного результата исследования имеет установление непосредственных причин законотворческого процесса в сфере ГЧП.

По нашему мнению, основой для этого процесса послужило принятие в 2005 г. Федерального закона «О концессионных соглашениях», в котором подробно урегулирована одна из самых распространенных форм ГЧП — концессионные соглашения. Не давая правовой оценки в целом данному федеральному закону, явившемуся объектом многих исследований [Лебедева, 2006; Рачков, Сорокина, 2007; Зинченко, Ломидзе, Галлов, 2007; Китанина, 2008; Шабров, 2009], отметим лишь те его положения, ко-

торые оказали влияние на содержание регионального законодательства в сфере ГЧП: возможность предоставления имущества в целях осуществления им определенной деятельности, создание (реконструкция) имущества, право собственности на которое возникало у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, без бюджетных затрат указанных публичных образований, определенные категории объектов концессионных соглашений, сложная конкурсная процедура выбора концессионера.

В целом необходимость регионального законотворчества в сфере ГЧП была предопределена как ограниченностью Федерального закона «О концессионных соглашениях», так и стремительно развивавшимися экономическими предпосылками, требовавшими оперативного совершенствования законотворчества в этой сфере. Федеральный законодатель же не смог в тот период времени адекватно ответить «вызовам» времени и, услышав сигналы из регионов, внести соответствующие поправки, сделав Федеральный закон «О концессионных соглашениях» более гибким и корреспондирующимся с международными правовыми актами о ГЧП.

Удивительно, но даже в современной редакции Федерального закона «О концессионных соглашениях» до сих пор отсутствует определение ГЧП. Это сужает предмет регулирования и вносит неопределенность, увеличивая степень рисков, в первую очередь юридических, для потенциальных инвесторов.

Однако самой существенной экономической предпосылкой явилась, пожалуй, ограниченность Федерального закона «О концессионных соглашениях» в части использования форм и моделей ГЧП. Более подробно данный вопрос будет проанализирован далее, но именно возможность применения такой распространенной в международной практике формы, как *ВОТ* (*Build, Operate, Transfer* / строительство — эксплуатация — передача), была одной из главных причин осуществления законотворчества о ГЧП на региональном уровне. Это, с одной стороны, послужило адекватным ответом регионов настойчивым пожеланиям инвесторов, а с другой — позволило снизить проектные риски, а значит, в конечном счете удешевило финансовые модели таких проектов для самих органов государственной власти.

И наконец, еще одной причиной, заставившей регионы развивать тему ГЧП, стала излишняя урегулированность процедуры проведения концессионных конкурсов, содержащаяся в Федеральном законе «О концессионных соглашениях». Сейчас ситуация во многом изменилась к лучшему, но в 2006 г. эта процедура абсолютно не соответствовала международной практике, вводила неоправданные ограничения и, можно сказать, «отпугивала» инвесторов от участия в конкурсах. Это, естественно, вело к ослаблению конкурентной борьбы, потенциальной возможности достижения догово-

ренностей между участниками конкурсов, тем более в условиях ограниченности инвестиционного предложения.

Санкт-Петербург стал одним из первых субъектов Российской Федерации, осуществивших принятие соответствующего закона. Следует отметить, что данный процесс проходил при поддержке команды Мирового банка, осуществлявшего активное взаимодействие в рамках соответствующего соглашения с Администрацией Санкт-Петербурга. К этому также были привлечены ведущие международные юридические консультанты, в первую очередь московский офис компании «Фрешфилдс Брукхаус Дерингер». Все это предопределило своевременное принятие этого закона, ставшего катализатором для реализации таких знаковых для Санкт-Петербурга проектов, как создание, реконструкция и эксплуатация на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта Пулково, а также линии нового вида пассажирского транспорта «Надземный экспресс» и объектов недвижимого и движимого имущества, входящего в состав завода по переработке твердых бытовых отходов, запустить которые удалось даже в кризисный период.

ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Согласно ст. 4 Закона Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» под государственно-частным партнерством понимается *«взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных (курсив наш. — М. С., С. М.)».*

Аналогичное по сути и содержанию определение понятие государственно-частного партнерства закреплено в Законе Республики Дагестан «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах», принятом 24 января 2008 г., Законе Республики Алтай от 15 февраля 2008 г. «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай», Законе Томской области от 4 декабря 2008 г. «О государственно-частном партнерстве в Томской области», Законе Республики Калмыкия от 18 декабря 2008 г. «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия», Законе Челябинской области от 24 сентября 2009 г. «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве», Законе Курганской области от 2 ноября 2009 г. «О государственно-частном партнерстве в Курганской области», Законе Республики Тыва от 2 ноября 2009 г. «Об участии

Республики Тыва в государственно-частных партнерствах», Законе Омской области от 6 апреля 2010 г. «О государственно-частном партнерстве в Омской области», Законе Республики Ингушетия от 4 мая 2010 г. «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Ингушетия», Законе Вологодской области от 31 мая 2010 г. «Об участии Вологодской области в государственно-частном партнерстве», Законе Забайкальского края от 7 июня 2010 г. «О государственно-частном партнерстве в Забайкальском крае», Законе Краснодарского края от 9 июня 2010 г. «О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства», Законе Ивановской области от 14 июля 2010 г. «О государственно-частном партнерстве в Ивановской области».

В ряде законов субъектов Российской Федерации понятие государственно-частного партнерства определяется как *совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия (сотрудничества) между публичным образованием (субъектом Российской Федерации или муниципальными образованиями), с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере на территории субъекта Российской Федерации, развития инновационного, инвестиционного, инфраструктурного потенциала в субъекте Российской Федерации* (Закон Ставропольского края от 12 октября 2009 г. «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае», Закон Кемеровской области от 29 июня 2009 г. «Об основах государственно-частного партнерства», Закон Кабардино-Балкарской Республики от 25 февраля 2010 г. «О государственно-частном партнерстве Кабардино-Балкарской Республики», Закон Саратовской области от 28 апреля 2010 г. «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве», Закон Ростовской области от 22 июля 2010 г. «Об основах государственно-частного партнерства»).

Несколько иначе данное понятие трактуется в Законе Удмуртской Республики от 9 октября 2009 г. «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частных партнерствах», согласно которому ГЧП — это *«привлечение Удмуртской Республикой российского или иностранного юридического лица либо объединения юридических лиц, либо индивидуальных предпринимателей для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции или новому строительству объектов общественной инфраструктуры, оказанию услуг (проведению работ, реализации товаров) с их использованием на условиях разделения рисков, компетенции и ответственности путем заключения и исполнения соглашения о взаимовыгодном сотрудничестве участников в государственно-частном партнерстве* (курсив наш. — М. С., С. М.)». В соответствии со ст. 3 Закона Кировской области от 4 июня 2010 г. «Об участии Кировской области в проектах госу-

дарственно-частного партнерства» государственно-частное партнерство — «привлечение на основании конкурса или аукциона Кировской областью, муниципальным образованием в случае принятия им решения об участии в проектах государственно-частного партнерства российского или иностранного юридического лица, объединения юридических лиц либо индивидуальных предпринимателей для выполнения работ по техническому обслуживанию, ремонту, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях разделения рисков, компетенцией и ответственности путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве (курсив наш. — М. С., С. М.)».

Как следует из приведенных определений понятия государственно-частного партнерства, в нем превалирует активная роль публичного образования — Удмуртской Республики, Кировской области или муниципального образования, — состоящая в «привлечении» частного партнера «в случае принятия им (органом государственной власти или местного самоуправления) такого решения». Дальнейший анализ указанных законов, правда, не свидетельствует о каких-либо иных отличиях, поскольку в соответствии с законами других субъектов Российской Федерации партнер выбирается по результатам конкурса, объявленного органом государственной власти на основании принятого им решения. Таким образом, можно сделать вывод не об особенностях правового содержания понятия государственно-частного партнерства в трактовке указанных субъектов Российской Федерации, а об особенностях формулирования нормы, особенностях юридической техники изложения данного понятия.

Большой интерес в контексте поставленных в настоящей статье целей исследования представляет включение в определение понятия ГЧП таких квалифицирующих признаков, как *выполнение работ по техническому обслуживанию, ремонту, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры, предоставление публичных услуг с их использованием на условиях разделения рисков, компетенции и ответственности*, описывающих цели, формы, правовую суть и основные принципы ГЧП уже в самом определении данного понятия.

Подобные цели и формы осуществления ГЧП определены и в понятии, содержащемся в Законе Нижегородской области от 11 марта 2010 г. «Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве», согласно которому ГЧП — «взаимовыгодное сотрудничество Нижегородской области с частным партнером на основе соглашения *в целях создания, реконструкции, модернизации, обслуживания или эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры*, обеспечения в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Нижегородской области

эффективного использования имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области (курсив наш. — М. С., С. М.)», а также в Законе Самарской области от 2 июля 2010 г. «Об участии Самарской области в государственно-частных партнерствах», в котором также предусмотрено, что государственно-частное партнерство — «взаимовыгодное сотрудничество Самарской области с частным партнером для выполнения работ по строительству, реконструкции, техническому перевооружению, модернизации, реставрации, эксплуатации объектов производственной и социальной инфраструктуры, производства товаров, оказания услуг (курсив наш. — М. С., С. М.)».

Дело в том, что международные организации и зарубежные эксперты при определении данного понятия исходят из того, что ГЧП — это «форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которой является обеспечение финансирования, сооружения, реконструкции, управления и содержания объекта инфраструктуры или предоставления услуги» [Green Paper..., 2004, p. 3], «соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [Delmon, 2009, p. 7], так же, как и «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/или его эксплуатация, управление и т. п. Основные права собственности в отношении данного объекта не меняются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими» [Report to Congress..., 2004, p. 10].

В ряде работ отечественных авторов имеется аналогичный подход к определению понятия ГЧП, которое, по мнению В. Г. Варнавского, представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и ока-

зываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями, предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [Варнавский и др., 2010, с. 18]. При этом в качестве основных признаков ГЧП указываются долгосрочный характер отношений, полное или частичное финансирование со стороны частного сектора, распределение рисков между частным и государственным партнерами [Дерябина, 2008].

Как следует из перечисленных выше законов субъектов Российской Федерации, определение понятия ГЧП в большинстве случаев таких квалифицирующих признаков не содержит. Правовое содержание ГЧП в этих правовых актах можно раскрыть лишь путем их системного толкования, применяя нормы, описывающие формы ГЧП, условия участия (имущественного, финансового) субъектов Российской Федерации в ГЧП, а также используя понятие соглашения о ГЧП.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о том, что в региональном законодательстве субъектов Российской Федерации ГЧП в самом общем виде понимается как взаимовыгодное сотрудничество, взаимодействие, в том числе и организационное, органов государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, что в целом соответствует общепринятому в мировой практике подходу к пониманию ГЧП.

Проведенный анализ демонстрирует также такую особенность правовой регламентации понятия ГЧП в региональном законодательстве, как наличие, с одной стороны, преемственности правовых позиций и использование предшествующего нормотворческого опыта, когда в каждом последующем принимаемом законе субъекта Российской Федерации сохраняются отдельные правовые подходы и нормы ранее принятых законов субъектов Российской Федерации, а с другой — различий в целях осуществления ГЧП и его формах.

Нельзя не отметить и следующую тенденцию регионального регулирования ГЧП: различные подходы к этому понятию в законах субъектов Российской Федерации стали возникать по мере нарастания темпов законодотворческого процесса¹.

Отмечая имеющиеся в законах субъектов Российской Федерации различия в целях осуществления и формах (моделях) ГЧП, следует иметь

¹ В конце 2006 г. принят один закон в Санкт-Петербурге, 2007 г. не ознаменовался принятием ни одного закона, в 2008 г. — четыре закона, в которых содержатся определения понятия государственно-частного партнерства, аналогичные данному в Законе Санкт-Петербурга, но уже в 2009 г. — шесть законов и в 2010 г. — более 13 законов, в ряде которых определение данного понятия раскрывается уже путем указания на цели, формы и принципы государственно-частного партнерства.

в виду, что именно они позволяют отграничить его от иных форм взаимодействия государства и бизнеса.

Согласно Закону Санкт-Петербурга, целями участия Санкт-Петербурга в ГЧП являются реализация социально значимых проектов в Санкт-Петербурге, привлечение частных инвестиций в экономику, обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга, повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям. Участие Санкт-Петербурга в ГЧП может осуществляться в различных формах, основные из которых приведены в таблице, демонстрирующей дифференциацию форм участия в зависимости от видов предоставляемого Санкт-Петербургом имущества, видов деятельности, осуществляемой партнером, и его прав, обязанностей в отношении объекта соглашения о ГЧП.

Таблица

Формы участия Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве

Имущество, предоставляемое Санкт-Петербургом в рамках ГЧП	Деятельность, осуществляемая партнером по соглашению о ГЧП	Права партнера и Санкт-Петербурга в отношении объекта соглашения о ГЧП
1	2	3
Земельные участки, на которых располагается объект соглашения и (или) которые необходимы для осуществления партнером деятельности, предусмотренной соглашением, иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права	Создание партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения) и осуществление партнером его последующей эксплуатации	Право собственности на объект соглашения будет принадлежать партнеру в течение срока действия соглашения, по истечении которого партнер передает его в собственность Санкт-Петербурга
Аналогичные виды имущества	Реконструкция партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения) и осуществление партнером его последующей эксплуатации	Аналогичные права

Окончание таблицы

1	2	3
Аналогичные виды имущества	Создание партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения) и осуществление партнером его последующей эксплуатации	Право собственности на объект соглашения будет принадлежать партнеру без последующей его передачи в собственность Санкт-Петербурга
Аналогичные виды имущества	Реконструкция партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения) и осуществление партнером его последующей эксплуатации	Аналогичные права
Исключительные права или имущество (объект соглашения)	Предоставление партнером в порядке и на условиях, определенных соглашением, товаров, работ или услуг потребителям с использованием объекта соглашения	Право собственности у партнера на объект соглашения не возникает
Земельные участки, на которых располагается объект соглашения и (или) которые необходимы для осуществления партнером деятельности, предусмотренной соглашением, иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права	Создание партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения)	Право собственности на объект соглашения будет принадлежать партнеру в течение определенного в соглашении срока, по истечении которого партнер передает его в собственность Санкт-Петербурга
Аналогичные виды имущества	Реконструкция партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения)	Аналогичные права

Подобные цели и формы участия в ГЧП закреплены в законах Республики Дагестан, Удмуртской Республики, Республики Тыва, Ивановской области.

В свою очередь, согласно ст. 6 Закона Самарской области,

имущественное участие Самарской области в проектах, основанных на принципах ГЧП, осуществляется путем предоставления Самарской областью частному партнеру:

1) в безвозмездное срочное пользование земельных участков из земель, находящихся в собственности Самарской области, на которых располагаются или будут располагаться объекты соглашения о государственно-частном партнерстве, предусмотренные при размещении в соответствии с требованиями действующего законодательства государственного заказа на выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения (оказания) которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, на условиях рассрочки оплаты соответствующего государственного контракта на срок создания объекта соглашения о государственно-частном партнерстве без взимания платы за данную рассрочку. При этом с начала создания объекта соглашения о государственно-частном партнерстве предусматривается частичная оплата за счет средств областного бюджета, окончательная оплата производится после ввода объекта в эксплуатацию. Государственные контракты, указанные в настоящем пункте, заключаются в соответствии с решениями Правительства Самарской области;

2) на условиях аренды земельных участков, находящихся в собственности Самарской области, на которых располагаются или будут располагаться объекты соглашения о государственно-частном партнерстве и (или) которые необходимы для осуществления частным партнером деятельности в рамках проекта, основанного на принципах государственно-частного партнерства;

3) на условиях аренды земельных участков, находящихся в собственности Самарской области, определенных соглашением о государственно-частном партнерстве, в целях создания частным партнером объекта соглашения о государственно-частном партнерстве. После создания объекта соглашения о государственно-частном партнерстве частный партнер передает объект соглашения в собственность Самарской области в соответствии с действующим законодательством, при этом оплата завершеного строительством объекта осуществляется за счет средств областного бюджета;

4) на условиях аренды или в доверительное управление недвижимого (движимого) имущества, находящегося в собственности Самарской области, для эксплуатации частным партнером объекта соглашения о государственно-частном партнерстве в соответствии с назначением объекта этого соглашения, в том числе в целях производства товаров, выполнения работ, оказания услуг;

5) на условиях долевого участия в уставном капитале открытых акционерных обществ недвижимым (движимым) имуществом, находящимся в собственности Самарской области либо принадлежащими Самарской области исключительными правами в целях создания и финансирования частным партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения), его эксплуатации в соответствии с его назначением, в том числе в целях производства товаров, выполнения работ, оказания услуг;

б) во владение и пользование объектов недвижимого (движимого) имущества, находящихся в собственности Самарской области либо принадлежащих Самарской области объектов исключительных прав в целях создания частным партнером за свой счет объектов соглашения о государственно-частном партнерстве и их использования на период окупаемости вложенных инвестиций с последующей их передачей Самарской области.

В законах других субъектов Российской Федерации формы участия в ГЧП подробно не регламентируются и не раскрываются, а указываются в следующем виде:

- ♦ заключение концессионных соглашений (Закон Челябинской области, Закон Ставропольского края, Закон Курганской области, Закон Кабардино-Балкарской Республики, Закон Омской области, Закон Саратовской области, Закон Республики Ингушетия, Закон Вологодской области, Закон Кировской области, Закон Забайкальского края, Закон Ростовской области, Закон Кемеровской области);
- ♦ участие в уставных (складочных) капиталах юридических лиц (Закон Республики Калмыкия, Закон Кемеровской области, Закон Челябинской области, Закон Ставропольского края, Закон Курганской области, Закон Кабардино-Балкарской Республики, Закон Саратовской области, Закон Республики Ингушетия, Закон Вологодской области, Закон Ростовской области, Закон Республики Алтай);
- ♦ совместное участие в реализации инвестиционных проектов (Закон Республики Калмыкия, Закон Кемеровской области, Закон Курганской области, Закон Кабардино-Балкарской Республики, Закон Республики Ингушетия, Закон Забайкальского края, Закон Ростовской области, Закон Республики Алтай);
- ♦ предоставление имущества в доверительное управление, аренду (Закон Челябинской области, Закон Ставропольского края, Закон Курганской области, Закон Кабардино-Балкарской Республики, Закон Республики Ингушетия, Закон Ростовской области);
- ♦ предоставление партнеру земельных участков, на которых располагается или должен располагаться объект соглашения (Закон Челябинской области, Закон Нижегородской области);

- ♦ заключение государственных и муниципальных контрактов на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд (Закон Челябинской области, Закон Ставропольского края, Закон Кабардино-Балкарской Республики, Закон Кировской области);
- ♦ участие в соглашениях о разделе продукции (Закон Челябинской области);
- ♦ участие в создании и функционирование особых экономических зон (Закон Челябинской области, Закон Ставропольского края, Закон Кабардино-Балкарской Республики);
- ♦ создание организаций со смешанной формой собственности (Закон Кабардино-Балкарской Республики, Закон Ивановской области, Закон Ставропольского края);
- ♦ инвестиционные фонды, в том числе венчурные фонды (Закон Ставропольского края, Закон Кабардино-Балкарской Республики, Закон Саратовской области);
- ♦ агентства инвестиций и развития (Закон Ставропольского края, Закон Кабардино-Балкарской Республики);
- ♦ инновационная деятельность (Закон Ставропольского края);
- ♦ лизинговая деятельность (Закон Ставропольского края, Закон Саратовской области, Закон Забайкальского края);
- ♦ арендные отношения (Закон Саратовской области, Закон Забайкальского края);
- ♦ соглашения (договоры) о профессиональной подготовке и переподготовке кадров (Закон Кемеровской области);
- ♦ финансирование работ по подготовке конкурса на заключение соглашения (Закон Челябинской области, Закон Ивановской области);
- ♦ областные государственные гарантии по кредитам, займам, привлекаемым партнером с целью реализации соглашения (Закон Челябинской области, Закон Ивановской области, Закон Вологодской области, Закон Кировской области);
- ♦ оплата по регулируемым тарифам (ценам) определенного объема товаров (работ, услуг), предусмотренных соглашением и произведенных партнером (Закон Челябинской области, Закон Ивановской области).

Приведенные примеры форм ГЧП свидетельствуют об отсутствии единого подхода к имущественному и финансовому участию субъектов Российской Федерации в ГЧП. Отчасти это объясняется тем, что ни на доктринальном уровне, ни в зарубежном законодательстве четко определенного, закрытого перечня форм (моделей) ГЧП не существует.

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ

Основными формами ГЧП, которые различаются в зависимости от объема передаваемых партнеру правомочий владения и пользования объектом, права собственности на него, финансовых обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ, принято считать:

- ♦ *ВОТ* (Build, Operate, Transfer / строительство — эксплуатация — передача), при которой частный партнер осуществляет строительство объекта, после чего эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве, по истечении которого передает объект в государственную (муниципальную) собственность;
- ♦ *РОТ* (Rehabilitate, Operate, Transfer / реконструкция — эксплуатация — передача), при которой частный партнер осуществляет реконструкцию уже существующего и предоставленного ему объекта, после чего эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве, по истечении которого передает объект в государственную (муниципальную) собственность;
- ♦ *ВТО* (Build, Transfer, Operate / строительство — передача — эксплуатация), при которой частный партнер осуществляет строительство объекта, после чего передает его в государственную (муниципальную) собственность и при этом эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве;
- ♦ *ВООТ* (Build, Own, Operate, Transfer / строительство — владение — эксплуатация — передача), при которой частный партнер осуществляет строительство объекта, после чего владеет им и эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве, по истечении которого передает объект в государственную (муниципальную) собственность;
- ♦ *ВОО* (Build, Own, Operate / строительство — владение — эксплуатация), при которой частный партнер осуществляет строительство объекта, после чего владеет им и эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве, оставаясь собственником и не осуществляя передачу объекта в государственную (муниципальную) собственность;
- ♦ *ВОМТ* (Build, Operate, Maintain, Transfer / строительство — эксплуатация — обслуживание — передача), форма ВОТ, при которой частный партнер осуществляет еще и содержание объекта в исправном состоянии, его обслуживание;
- ♦ *ДВООТ* (Design, Build, Own, Operate, Transfer / проектирование — строительство — владение — эксплуатация — передача), форма

ВООТ, при которой частный партнер осуществляет также и проектирование объекта.

Некоторые исследователи полагают, что в качестве форм ГЧП могут также выступать и государственные (муниципальные) контракты на выполнение работ и оказание услуг, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи, и арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности — зданий, сооружений, производственного оборудования — в качестве платы за пользование которыми частные компании вносят в казну арендную плату [Чернов, 2010], и особые экономические зоны [Вилисов, 2006] и др.

Признавая, что формы (модели) и структура ГЧП достаточно разнообразны, необходимо тем не менее при определении и идентификации данного понятия и его форм исходить из ряда присущих ему характерных признаков, которые позволяют выделить ГЧП в самостоятельную экономическую и правовую категорию:

- ♦ длительные сроки действия соглашений о ГЧП (в соответствии с постановлением Правительства Москвы № 315-ПП от 22 апреля 2008 г. срок действия концессионных соглашений в отношении недвижимого имущества базы отдыха «Красная гвоздика», оздоровительного комплекса «Власьево», детского оздоровительного центра «Призыв» составляет 49 лет с даты их заключения, а постановлением Администрации г. Хабаровска № 3088 от 27 августа 2009 г. срок действия концессионного соглашения по созданию сооружений для сбора и переработки биогаза в Железнодорожном районе г. Хабаровска — 30 лет со дня заключения концессионного соглашения);
- ♦ определенная категория объектов соглашений о ГЧП и сфера ГЧП (находящиеся в государственной (муниципальной) собственности объекты, использование и эксплуатация которых необходимы для оказания населению государственных (муниципальных) услуг и осуществления органами государственной власти и местного самоуправления своих властных полномочий и функций (организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом, содержание, развитие и организация эксплуатации аэропортов, аэродромов гражданской авиации, речных портов, организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, организация оказания медицинской помощи и др.);

- ♦ особые способы финансирования проектов (частные инвестиции с возможным дополнительным финансовым участием за счет государственных (муниципальных) бюджетных средств);
- ♦ обязательное наличие конкурентной среды при выборе партнера, которым становится тот участник конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, который соответствует установленным при проведении конкурса критериям (как правило, финансовым, юридическим, техническим, в том числе наличие опыта реализации подобных проектов, наличие определенного имущества либо опыта его эксплуатации и др.);
- ♦ специфические сферы ответственности между партнерами (органы государственной власти и местного самоуправления определяют цели проекта, исходя из общественных интересов, и устанавливают финансовые и технические параметры объекта или услуги, а также осуществляют контроль за реализацией проектов, в то время как частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта, таких как разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям, при которой он применяет наиболее эффективные методы работы, наиболее совершенную технику и технологии);
- ♦ распределение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон (например, концессионное соглашение в отношении платной автомобильной дороги или автомобильной дороги, содержащей платные участки, может содержать обязательство концедента по выплате компенсации концессионеру в случае недостижения в процессе использования установленных концессионным соглашением показателей интенсивности движения по платной автомобильной дороге или платному участку автомобильной дороги транспортных средств и их состава (ст. 38 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)).

Представляется, что те формы взаимодействия государства и бизнеса, которые не содержат в себе вышеуказанных признаков, не могут рассматриваться в качестве ГЧП и таковыми не являются.

Аналогичные выводы озвучены участниками дискуссии, состоявшейся 14 декабря 2009 г. на круглом столе «Государственно-частное партнерство в недвижимости — новые возможности экономического развития», организованном Институтом экономики недвижимости ГУ-ВШЭ, по мнению которых относительная новизна юридических норм зачастую приводит к путанице. Однако участники были единодушны в определениях понятия

ГЧП. Член рабочей группы Европейской экономической комиссии ООН по государственно-частному партнерству В. Варнавский обратил внимание на то, что предмет ГЧП — государственная или муниципальная собственность или сфера государственной ответственности. В связи с этим, по его мнению, особые экономические зоны не относятся к государственно-частному партнерству по определению, поскольку в рамках особых экономических зон бизнес и государство финансируют разные объекты собственности для решения общей задачи. Частный бизнес в рамках государственно-частного партнерства «нанимается государством» на условиях распределения рисков, разделения затрат и вознаграждения, — отметил в своем выступлении директор Центра государственно-частного партнерства Внешэкономбанка А. Баженов. Государственно-частное партнерство — привлечение частного бизнеса для исполнения тех полномочий, которые закреплены за органами государственной и муниципальной власти, распределение рисков, привлечение частных капиталов, связанных со строительством либо модернизацией государственной и муниципальной собственности, — согласился с коллегами член правления Фонда «Институт экономики города» С. Сиваев. — А вот кредитование, субсидирование, другие программы господомощи или поддержки в рамках проектов, базирующихся на частной собственности, — это не государственно-частное партнерство, а частно-государственное партнерство. А. Баженов также подчеркнул, что «не любая складчина государства и бизнеса есть государственно-частное партнерство» [Государственно-частное партнерство — первые шаги, 2009].

Многие исследователи отмечают отличие ГЧП от других правовых механизмов также и в том, что оно позволяет распределять риски между сторонами в зависимости от того, какая из сторон может лучше их контролировать [Айрапетян, 2009; Родин, 2009; Варнавский и др., 2010]. В «Практическом руководстве по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства», разработанном Европейской экономической комиссией ООН, распределение рисков между партнерами вообще формулируется в качестве одного из основных принципов государственно-частного партнерства [Практическое руководство..., 2009]. В том числе в связи с этим в нем указывается, что ГЧП не является приватизацией и государственным (муниципальным) контрактом [Практическое руководство..., 2009, с. 5].

По нашему мнению, государственному (муниципальному) контракту действительно не присущи вышеуказанные признаки ГЧП. Помимо этого, отличие между государственным (муниципальным) контрактом и ГЧП состоит и в том, что в соответствии со ст. 702 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору подряда, положения о котором применяются и к государственному (муниципальному) контракту,

производство определенной работы является обязанностью подрядчика, за выполнение которой он получает установленную в договоре плату, в то время как при осуществлении ГЧП производство работ является условием предоставления государством имущества или осуществления партнером определенного вида деятельности. Если по государственному (муниципальному) контракту результат выполненных работ немедленно становится собственностью государства-заказчика и у подрядчика нет ни права, ни обязанности осуществлять эксплуатацию созданного им продукта, то большинством форм ГЧП предусмотрена эксплуатация самим партнером результата выполненных им работ (например, построенного объекта). Да и вряд ли возможна ситуация, при которой орган государственной власти или местного самоуправления в целях распределения рисков между сторонами государственного (муниципального) контракта примет на себя обязательства выплатить подрядчику компенсацию в случае, если последним будет нарушен срок выполнения работ, в том числе и по причине неполучения разрешительных документов или согласований уполномоченных органов. Между тем распределение рисков является действительно важным признаком ГЧП.

При осуществлении ГЧП возникают различного рода риски, подлежащие распределению между сторонами, в том числе коммерческие (изменение объема потоков пользователей объектом или услугой и, соответственно, платежей пользователей), финансовые (возможное изменение курсов валют, уровня инфляции, а также возможное неполучение (недополучение) финансирования проекта, в том числе за счет привлекаемых средств), технические, эксплуатационные (возможное нарушение сроков строительства объекта или условий его эксплуатации), юридические (возможное изменение в законодательстве, в том числе налоговом). И именно стороны соглашения о ГЧП в рамках своего *партнерства* вправе договориться и определить в соглашении, какая из сторон несет соответствующий риск, исходя из того, кто наилучшим образом может с ними справиться, организовав более эффективное управление рисками. При этом необходимо иметь в виду, что принятие на себя риска публичным образованием должно быть обеспечено надлежащим с точки зрения законодательства образом (в бюджете или соответствующим имуществом).

Однако представляется, что в настоящее время указанный принцип ГЧП реализован в региональном законодательстве не в полном объеме.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Не преследуя цели дать оценку отдельных положений законов субъектов Российской Федерации и не затрагивая в настоящей статье указанные вопросы, формулируем лишь те выводы, которые имеют отношение

к проблеме правового регулирования отношений в сфере ГЧП на региональном уровне, включая проблему единообразного регулирования указанных отношений и наличие сложившихся тенденций этого процесса, а также единого подхода к определению и формам государственно-частного подхода.

Во-первых, в законах субъектов Российской Федерации имеет место общий подход к определению ГЧП как взаимовыгодного сотрудничества, взаимодействия, в том числе и организационного, органов государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, в целях реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере.

Во-вторых, формы ГЧП, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации, имеют существенные различия.

В-третьих, не все формы ГЧП, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации, соответствуют выработанным и существующим в настоящее время в мировой практике.

В-четвертых, не все формы ГЧП, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации, по своей правовой природе и содержанию являются ГЧП.

В-пятых, управленческие решения в сфере ГЧП четко не регламентированы, что также влечет за собой различные подходы к пониманию и реализации проектов государственно-частного партнерства на практике.

В связи с вышеизложенным, а также с учетом того, что проведение реформы законодательства о ГЧП является важным и необходимым этапом развития ГЧП², назрела актуальная потребность в разработке и принятии федерального закона, регулирующего отношения в данной сфере. В федеральном законе необходимо дать определение понятия ГЧП и иных неизвестных российскому законодательству правовых дефиниций (распределение рисков, компания специального назначения, финансовое закрытие и др.), определить принципы и правовые формы осуществления ГЧП, разграничить полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в данной сфере, четко регламентировать перечень и формы управленческих решений, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления при реализации проектов ГЧП. Представляется, что при разработке проекта указанного федерального закона должен быть учтен существующий опыт субъектов Российской Федерации в сфере как нормотворчества, так и реализации проектов ГЧП.

² Данный этап является вторым из трех этапов развития государственно-частного партнерства [Практическое руководство..., 2009, с. 9].

Литература

- Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 35–42.
- Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А., Баженов А. В., Воротников А. М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Издат. дом ГУ-ВШЭ, 2010.
- Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С. 14–19.
- Государственно-частное партнерство — первые шаги // Экспертный канал «Открытая экономика» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.opes.ru/1145388.html>
- Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61–77.
- Зинченко С. А., Ломидзе О. Г., Галов В. В. Концессионное соглашение — правовая форма взаимодействия бизнеса и государства // Закон. 2007. № 2. С. 65–72.
- Китанина Е. Е. Концессионные соглашения по российскому законодательству: теория и практика // Законодательство и экономика. 2008. № 3. С. 59–64.
- Лебедева М. Ю. Проблемы применения Закона «О концессионных соглашениях» в аэропортах Российской Федерации // Транспортное право. 2006. № 3. С. 2–3.
- Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций, 2008.
- Рачков И., Сорокина А. Белые пятна в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» // Закон. 2007. № 4. С. 141–146.
- Родин А. А. Российской законодательство и практические возможности реализации проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.artemrodin.ru/show.html?id=48>
- Чернов А. В. Государственно-частное партнерство в сфере малоэтажного жилищного строительства // Законодательство и экономика. 2010. № 6. С. 16–20.
- Шабров Р. В. Объект концессионного соглашения и права концессионера на него // Законодательство и экономика. 2009. № 4. С. 37–44.
- Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk. The World Bank and Kluwer Law International, 2009.
- Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels: Commission of the European Communities. April 2004.
- Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. December 2004.

Статья поступила в редакцию 23 ноября 2010 г.