

**О некоторых правовых вопросах удовлетворения  
государственных нужд на территориях опережающего  
социально-экономического развития (ТОР) в Российской Федерации**

**В. А. Щербаков**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,  
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.  
E-mail: V\_Scherbakov-rea@mail.ru

**On Some Legal Issues of State Need's Satisfaction in Territories  
of Advancing Social and Economic Development in the Russian Federation**

**V. A. Scherbakov**

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor  
of the Department of Civil Law of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,  
Moscow, 117997, Russian Federation.  
E-mail: V\_Scherbakov-rea@mail.ru

**Аннотация**

В данной статье автор анализирует нормы права российского законодательства, которые регулируют способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд в рамках территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР). Кроме того, автор данной статьи рассматривает некоторые, имеющие место в юридической науке, подходы в выборе способов и процедур удовлетворения государственных и муниципальных нужд на территориях опережающего социально-экономического развития (ТОР). В статье рассматриваются и такие особенности правового регулирования ТОР, как субъекты, которые, не являясь органами государственной власти, тем не менее осуществляют государственные полномочия и функции, а также способы и возможности этих субъектов удовлетворить свои нужды. Автор в статье также проводит краткий анализ исторического развития правового регулирования различных типов территорий с особым режимом предпринимательской деятельности, имевших место в Российской Федерации до появления ТОР.

**Ключевые слова:** государственные закупки, муниципальные закупки, размещение государственных заказов, размещение муниципальных заказов, конкурс, аукцион, территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, государственно-частное партнерство.

**Abstract**

In present article, the author analyzes the Russian legislation which regulates the ways of satisfying state and municipal needs within the territories of advanced social and economic development. In addition, the author of this article examines some of the approaches, which are adopted in the legal science, in the choice of methods and procedures for satisfying state and municipal needs in the areas of advanced social and economic development. The article also considers such peculiarities of legal regulation of the territories of advanced social and economic development as the subjects that, not being the state authorities, but they are carrying out public functions. This article analyzes the ways and possibilities of satisfying the needs of these entities. The author also conducts a brief analysis of the historical development of the legal regulation of various types of the territories with a special business regime that took place in legislation of the Russian Federation before the law on territories for outpacing socio-economic development was passed.

**Keywords:** the public procurement, the municipal procurement, the placement of orders, the placement of municipal orders, tender, auction, territories of advanced social and economic development, special economic zones, public-private partnership.

Современное правовое регулирование требует последовательного и своевременного решения запросов общества и государства, которые в свою очередь определяются складывающейся обстановкой как внутри страны, так и на международном рынке. На сегодняшний день все более важное влияние на обстановку оказывают как глобализация и грянувший в 2008 г. глобальный кризис, так и внутренняя все большая систематизация потребностей государства и общества.

В связи с тем, что государство, как известно, осуществляет охрану и соблюдение общественных интересов, в свою очередь удовлетворение государственных (или публичных) нужд, как нам представляется, прямо корреспондируется с общественными интересами. В этой связи удовлетворение публичных нужд (под которыми понимаются как государственные, так и муниципальные нужды) требует детального правового регулирования.

На сегодняшний день имеются различные мнения о методах и путях удовлетворения нужд государственных заказчиков, а также субъектов с делегированными государством полномочиями на территориях со специализированным экономическим режимом деятельности. Так, к примеру, существует мнение, что субъект, осуществляющий государственные полномочия, может удовлетворить свои нужды, необходимыми для реализации этих полномочий, тремя способами:

1) посредством Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 223);

2) с помощью Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> (далее – ФЗ № 44);

3) используя принципы государственно-частного партнерства [2. – С. 62–65].

Данные направления по ряду аспектов серьезно отличаются друг от друга. Рассмотрим

каждый из предложенных путей более подробно.

В настоящее время большая часть правоотношений по удовлетворению публичных нужд урегулирована специальным законом о госзакупках – ФЗ № 44. Этот закон пришел на смену предыдущему акту, который в течение длительного периода регулировал сферу государственных и муниципальных закупок, а именно Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup>. Данный нормативно-правовой акт с 1 января 2014 г. прекратил действие в связи со вступлением в юридическую силу ФЗ № 44.

Отметим, что ФЗ № 44 устанавливает свою сферу регулирования как «отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок» (пункт 1 статьи 1). Он регулирует все этапы государственных закупок, начиная от планирования и заканчивая мониторингом и аудитом таких закупок (данных стадий в предыдущем законе не было и включение их в правовое поле является, на наш взгляд, явным шагом вперед).

Отметим, что немалый интерес в качестве объекта исследования вызывают особые зоны и территории со специальным режимом предпринимательской деятельности. Специфика правового регулирования таких зон проявляется во многих процессах, в свете чего вызывает интерес удовлетворение публичных интересов в таких зонах.

Рассматривая современное законодательство о зонах (или территориях) со специальным режимом предпринимательской деятельности, следует указать, что современный законодатель создал несколько типов таких зон, каждая из которых регулируется «своим» нормативным актом. Так, в российском правовом поле существуют особые экономиче-

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

ские зоны (правовое регулирование осуществляется Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>1</sup>); зоны территориального развития (Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>); территории опережающего социально-экономического развития (Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>3</sup>, далее – ФЗ о ТОР).

Кроме того, в стране также созданы отдельные зоны со специальным режимом предпринимательской деятельности, которые изначально учитывали специфику той или иной конкретной территории. И в силу различных экономических и политических причин, той исключительности и значимости, которые придавались государством данным территориям, в отличие от типовых зон, для них были приняты соответствующие индивидуальные акты: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"»<sup>4</sup> (по сути, создана зона «Сколково»); Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>5</sup>; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»<sup>6</sup> (данный акт фактически создает зону «Владивосток», но особый правовой режим применяется также и к другим территориям – как

Приморского края, так и некоторых других субъектов Дальнего Востока).

Отметим также, что все созданные российским законодателем особые зоны и территории регулируются и актами Таможенного союза, в частности «Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны»<sup>7</sup> (Санкт-Петербург, 18 июня 2010 г.).

В силу того, что территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР) как тип зон создавались позже остальных, именно эти зоны со специальным режимом предпринимательской деятельности, как нам представляется, вызывают наибольший интерес. Кроме того, ТОР изначально были ориентированы на субъекты РФ в Дальневосточном федеральном округе (с последующей возможностью распространения режима ТОР на другие субъекты РФ). Таким образом, конструкция ТОР, их создание были задуманы законодателем для развития Дальнего Востока. А важность данной цели была отмечена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в его ежегодном Послании Федеральному собранию еще в 2013 г.: «Подъем Сибири и Дальнего Востока – это наш национальный приоритет на весь XXI в.»<sup>8</sup>

В силу приведенных выше обстоятельств большой интерес представляет правовое регулирование ТОР вообще и задачи удовлетворения государственных и муниципальных нужд в ТОР в частности.

В ТОР часть государственных функций передана особым организациям – управляющим компаниям. Для более ясного представления о том, что следует понимать под термином «управляющая компания», отметим, что ФЗ о ТОР в пункте 5 статьи 1 под данным понятием подразумевает «акционерное общество, которое определено Правительством Российской Федерации в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3127.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7070.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1 (ч. I). – Ст. 26.

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 40. – Ст. 4970.

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 48. – Ст. 6658.

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4338.

<sup>7</sup> См.: Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 7.

<sup>8</sup> См.: URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>

развития и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочернее хозяйственное общество, которое создано с участием такого акционерного общества (далее – дочернее общество управляющей компании)». Относительно управляющей компании пункт 4 статьи 8 ФЗ о ТОР устанавливает также, что «финансовое обеспечение деятельности управляющей компании осуществляется за счет собственных средств, средств федерального бюджета, а также за счет иных источников в соответствии с законодательством Российской Федерации». Таким образом, управляющая компания является получателем государственных средств (и функционирует не только за счет этих средств).

Исходя из статуса управляющей компании, можно сделать вывод, что она является одним из государственных заказчиков (существует на средства бюджета, осуществляет функции, делегированные государством). В связи с этим и возникает вопрос о том, каким образом такой заказчик может осуществлять закупки работ, товаров и услуг.

Вернемся к положению, приведенному выше, о трех способах удовлетворения государственных (муниципальных) нужд на территориях со специализированным экономическим режимом деятельности. Напомним, что один из путей удовлетворения этих нужд состоит в процессе применения ФЗ № 223. Это обусловлено тем, что ФЗ № 223 распространяет свое действие на хозяйственные общества в случае, если доля их участия в уставном капитале Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает 5–10%, а также на деятельность их дочерних хозяйственных обществ, если в уставном капитале им принадлежит доля в размере более 50% (требования пункта 2 статьи 1).

Следует отметить мнение коллеги А. В. Белицкой [2. – С. 63] о том, что ФЗ № 223 разрешает юридическому лицу с государственным участием самостоятельно устанавливать порядок выбора контрагента по заключаемым соглашениям, а также о том, что данный порядок подлежит опубликованию на сайте данного юридического лица.

Со своей стороны отметим, что пункт 2 статьи 3 ФЗ № 223 предусматривает в качестве способов отбора контрагента конкурс и аукцион, правила, которые, хоть и вкратце, но повторяют аналогичные правила для данных процедур, предусмотренные в ФЗ № 44, а в пункте 3 статьи 3 ФЗ № 223 заказчику дается право определять иные (помимо конкурса и аукциона) способы закупки. Законодатель не устанавливает случаи замены процедуры конкурса и аукциона на другие, как и правила приоритетности одних процедур над другими. Однако в связи с тем, что в пункте 2 статьи 3 ФЗ № 223 конкурсы и аукционы даются с некоторым, хоть и недостаточным, описанием, полагаем, что возможно именно эти процедуры должны рассматриваться как приоритетные. Кроме того, следует согласиться и с некоторыми авторами, которые обращают внимание на то, что в ФЗ № 223 описание конкурсов и аукционов дано слишком аморфно, а понятие неких «иных» способов закупки вовсе не дано [7. – С. 55]. Это становится особенно заметно при сравнении данного закона с ФЗ № 44, в котором весьма подробно описан перечень допустимых процедур отбора (включая разновидности конкурсов и аукционов), порядок их использования и приоритетность использования торгов в виде аукциона.

Высказано мнение некоторых исследователей, которые, приводя свое толкование положений статьи 3 ФЗ № 223, полагают, что «иными» способами закупки являются закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), запрос котировок, запрос предложений «и другие способы, установленные заказчиком» [8. – С. 29]. Со своей же стороны отметим, что действующее законодательство Российской Федерации никаких нормативных указаний, позволяющих принять именно такое определение «иных» способов, как официально устанавливаемых, равно, как и возможностей расширительного толкования, не предоставляет.

Таким образом, несмотря на то, что использование ФЗ № 223 в отношении закупок товаров, работ и услуг управляющей компании формально возможно (для акционерного общества, в котором 100% акций принадлежит публичной власти и дочерних обществ, где не менее 50% акций в собственности та-

ких АО), тем не менее данный путь законодателем не полностью проработан, а потому, видимо, он наименее желателен, если есть какие-либо иные пути.

Вернемся к другим предложенным путям закупок. Так, для управляющих компаний предлагается вариант, предусмотренный ФЗ № 44 в пункте 5 статьи 15. Он предполагает возможность использования норм ФЗ № 44, в случае предоставления в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [4] бюджетных инвестиций юридическому лицу, которое не является государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием, в целях реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства. Нормы ФЗ № 44 распространяются на такое юридическое лицо при осуществлении им закупок за счет указанных средств в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. Отметим, что ФЗ № 44 так же, как и ФЗ № 223, предполагает конкурсный порядок отбора контрагента для заключения контракта.

Вместе с тем ФЗ № 44 предусматривает значительно более детальное правовое регулирование, нежели ФЗ № 223. Кроме того, ФЗ № 44 уже в своих статьях-принципах устанавливает обязательность конкуренции в процедурах отбора будущих поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Так, например, пункт 2 статьи 8 ФЗ № 44 («Принцип обеспечения конкуренции») требует соблюдения «принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок». Данное правило нужно для того, чтобы по итогам отбора победитель представлял бы лучшие условия поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Таким образом, ФЗ № 44 однозначно требует, чтобы заказчик руководствовался принципом состязательности участников отбора.

Кроме того, данный закон закрепляет конкретный список возможных способов отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В частности, пункт 2 статьи 24 данного акта устанавливает перечень способов определения возможных контрагентов заказчика: конкурсы (широкий спектр их разновидностей), аукционы (включая электронный и закрытый), запрос котировок и запрос предложений. Заказчик вправе выбрать способ определения контрагента, однако придумывать свои «иные» способы он не может. Вместе с тем отметим, что, в соответствии с пунктом 1 статьи 2 ФЗ № 44, «нормы права, содержащиеся в других федеральных законах» и регулирующие отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, должны соответствовать ФЗ № 44. Следовательно, данная норма устанавливает наибольшую юридическую силу именно за положениями ФЗ № 44 (за исключением перечисленных в той же части Конституции РФ, ГК РФ, БК РФ), и все возможные коллизии норм права должны решаться в пользу норм ФЗ № 44. Таким образом, применение ФЗ № 44 для закупок товаров, работ и услуг управляющей компании целесообразно в силу большей ясности и проработанности его норм, а также из-за их юридического преобладания.

Третий способ осуществления функций управляющей компанией, предлагаемый в рассматриваемом комментарии ФЗ о ТОР, – это взаимодействие «на принципах государственно-частного партнерства». В качестве примеров приводятся концессионные соглашения, которыми «эффективно оформлять взаимодействие по организации строительства или реконструкции инфраструктурных объектов», а также «соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве» [2. – С. 63].

Действительно, одним из наиболее ярких примеров государственно-частного партнерства являются отношения по концессионному соглашению. В целях регулирования этих правоотношений законодателем принят специализированный нормативный акт: Федеральный закон от 21 июля 2005 № 115-ФЗ

«О концессионных соглашениях»<sup>1</sup> (далее – ФЗ о концессии).

Содержание концессионных отношений раскрывается в концессионном соглашении. Так, пункт 1 статьи 3 ФЗ о концессии дает понятие такого соглашения: по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Концедентом, в соответствии с пунктом 1 статьи 5 ФЗ о концессии, могут быть как органы публичной власти (государственные и муниципальные), так и государственная компания, а концессионером – исключительно предпринимательские субъекты: индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

Таким образом, концепцию концессионных отношений в рамках ФЗ о концессии в кратком виде можно изложить следующим образом: частный субъект за свои средства создает и/или эксплуатирует некое имущество, которое через какое-то время должно быть передано в собственность публичному субъекту или лицу, его представляющему. Следовательно, публичный субъект (или замещающее его лицо) становится своего рода «отложенным» приобретателем. Кроме того, если речь идет об имуществе, то оно на момент перехода в собственность явно не новое, бывшее в эксплуатации и может иметь дефекты. Публичный субъект, таким образом, в сравнении с концепцией государственных и муниципальных закупок по ФЗ № 44 попадает

в менее выгодную для себя позицию. Заказчик, проводя закупки товаров, работ или услуг, становится покупателем, свободной стороной, никак не зависящей от другой стороны, а потому заказчик имеет возможность критически относиться к предложениям своих контрагентов. Заказчик по ФЗ № 44 не участвует в создании и эксплуатации имущества перед его переходом к заказчику. Полагаем, что закупка товаров, работ и услуг по ФЗ № 44 более устойчива к рискам приобретения некачественного предмета договора госзакупки, чем по тем же предметам, но в рамках государственно-частного партнерства. Ведь в последнем случае публичная сторона (или представитель с делегированными полномочиями) фактически является инвестором публичных средств в еще не готовый продукт, который, затем по итогам концессионного соглашения он берет в собственность.

Отметим, что А. В. Белицкая проводит обстоятельный анализ правовой сущности государственно-частного партнерства и в других своих работах. Так, в работе «Государственно-частное партнерство как альтернатива контрактной системе» [1] автор проводит сравнение государственно-частного партнерства и контрактной системы как различных форм взаимодействия публичной власти и частного предпринимательства.

В данной работе, к примеру, проводится анализ института государственно-частного партнерства в широком и узком значениях. В широком значении под государственно-частным партнерством подразумевается любое взаимодействие государства и бизнеса, направленное на достижение общественно полезного результата (например, совместная работа по улучшению инвестиционного климата), а в узком смысле – инвестиционный проект с участием государства и частного предпринимателя, построенный на паритетных началах.

Полагаем, что если рассматривать государственно-частное партнерство в рамках настолько широкого толкования, то, действительно, контрактная система может рассматриваться как разновидность государственно-частного партнерства. Однако автор статьи предпочитает придерживаться узкого значения данного термина, полагая, что государ-

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3126.

ственно-частное партнерство – это юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публично-го и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля.

Отметим, что, несмотря на то, что это определение сформулировано А. В. Белицкой до принятия действующего Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ о ГЧП), тем не менее выводы А. В. Белицкой в общем и целом актуальны на сегодняшний день. Определение государственно-частного партнерства, данное А. В. Белицкой, весьма близко к действующему нормативному определению государственно-частного партнерства. Так, статья 3 ФЗ о ГЧП устанавливает, что государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с данным Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

А. В. Белицкая считает, что отношения государственно-частного партнерства предполагают «баланс публичных и частных интересов, тогда как контрактная система направлена более на удовлетворение государственных нужд». Кроме того, по ее мнению, «кон-

трактная система – более формализованный институт, тогда как государственно-частное партнерство – явление рынка (инвестиционный проект)».

Как представляется, отношения в области государственных и муниципальных закупок основываются на балансе интересов следующим образом. Подача заявки будущим подрядчиком (или исполнителем) на участие в отборочных процедурах весьма недвусмысленно демонстрирует его добрую волю. При этом частный субъект заранее знакомится с техническим заданием и понимает возможный объем своей выгоды от участия в государственном (муниципальном) договоре.

Рассуждая же о рыночных явлениях, не следует забывать, пожалуй, что контрактная система в упрощенном виде регулирует отношения между публичным покупателем и частным продавцом товаров, работ или услуг. Данные отношения являются вполне рыночными, и тот факт, что возможные действия участников данных отношений урегулированы правом весьма детально, не может быть основанием для того, чтобы отказываться признавать их рыночными. Кроме того, если рассматривать данный вопрос с формально-правовой точки зрения, то нужно указать, что законодатель в ГК РФ, исходя из структуры данного нормативного акта, рассматривает договор поставки для государственных и муниципальных нужд как разновидность договора купли-продажи. Более того, в пункте 5 статьи 454 ГК РФ [5] договор поставки для государственных нужд помещен законодателем в перечень «отдельных видов» договора купли-продажи. Представляется, что «рыночность» договора купли-продажи не вызывает сомнений.

Кроме того, как верно указывает и сама А. В. Белицкая, отношения в области государственно-частного партнерства строятся, как правило, на базе софинансирования. Если вернуться к функциям управляющих компаний в ТОР, то следует напомнить, что идея использования инструментов государственно-частного партнерства предлагается для строительства инфраструктуры и последующей ее эксплуатации. Между тем, формирование общей инфраструктуры, как правило, является публичной функцией, и вполне логично,

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. 1). – Ст. 4350.

что в итоге данные объекты должны переходить в собственность государства или органов местного самоуправления. Производство элементов общей социально-экономической инфраструктуры означает в подавляющем большинстве случаев производство либо общественных благ, либо полезных побочных эффектов (положительных экстерналий). Первые по определению, а вторые, как правило, в экономически развитых странах, в частности, например, в Центральной, Северной Европе, производятся преимущественно именно государством. Применение модели государственно-частного партнерства в целях создания элементов инфраструктуры означает производство продуктов, работ или услуг, содержащих в себе прежде всего существенное социальное назначение и поэтому предполагающих государственные контроль и управление ими в интересах всего общества. Вместе с тем, хотя метод государственных закупок по ФЗ № 44 в свете вышесказанного кажется более предпочтительным в отношении государственно-частного партнерства, оба метода имеют свои положительные стороны и должны применяться в зависимости от сложившейся обстановки.

Как представляется, государственно-частное партнерство применимо в коммерческих проектах, однако создание инфраструктуры и уж тем более управление ею – это задача публичных субъектов, которые изначально и должны быть собственниками и распорядителями объектов инфраструктуры.

Отметим также, что некоторые частные примеры концессионных соглашений порой вызывают сомнения у специалистов, которые усматривают в таких соглашениях попытки уйти от конкурентной среды. Так, ФАС отменила концессионное соглашение на автодоро-

гу Стерлитамак – Кага – Магнитогорск. По данному соглашению предусматривалось 100%-ное покрытие концедентом (властями Башкирии) затрат концессионера на строительство и эксплуатацию дороги. Руководство ФАС России в лице его главы заявило, что такое соглашение является фактически госзакупкой, но с возможностью обойти конкурентные процедуры и завязать стоимость работ. В силу этого глава ведомства справедливо призвал к более ясному и подробному нормативному регулированию вопроса минимального порога инвестиций, которые берет на себя концессионер. В результате первый заместитель Председателя Правительства РФ И. И. Шувалов дал поручение подчиненным нормативно отделить госзакупки от таких концессионных соглашений, где публичная стоимость полностью оплачивает издержки инвестора [3].

Итог всего проведенного выше анализа различных способов удовлетворения государственных (муниципальных) нужд и нужд субъектов с делегированными государством полномочиями в ТОР может быть подведен следующим образом. Как представляется, наиболее подходящим способом (из всех перечисленных исследователями этого вопроса) нормативного регулирования в области привлечения частных структур в процесс удовлетворения публичных интересов при формировании инфраструктуры в ТОР является использование норм ФЗ № 44. Этот путь наиболее детально урегулирован, отвечает интересам заказчика (в этом случае он более независим), и, несмотря на сомнения некоторых коллег, этот путь является абсолютно рыночным способом удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

### Список литературы

1. Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство как альтернатива контрактной системе // Юрист. – 2014. – № 5. – С. 33–37.
2. Белицкая А. В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (постатейный). – М. : Юстицинформ, 2016.
3. Бюджет оплатит риски // Российская газета. – 2017. – 22 марта. – № 7225.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию 2013 г. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>
7. Краев Н. А., Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Деловой двор, 2015.
8. Орлова Г. Ш. Практика применения Закона № 223-ФЗ: комментарии, разъяснения, рекомендации. – 2-е изд. – М. : ИД «Юриспруденция», 2015.
9. Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны (заключено в Санкт-Петербурге 18.06.2010) // Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 7.
10. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4350.
11. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7070.
12. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
13. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4338.
14. Федеральный закон от 18 августа 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.
15. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3126.
16. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.
17. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 40. – Ст. 4970.
18. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 48. – Ст. 6658.
19. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1 (ч. I). – Ст. 26
20. Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3127.