

Публично-частное партнерство в современных условиях: особенности применения и тенденции совершенствования правового регулирования

О. А. Чирикова

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Chirikova.OA@rea.ru

С. А. Свечникова

специалист аппарата Комитета Государственной Думы
по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям.

Адрес: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,
103265, Москва, ул. Охотный Ряд, д. 1.
E-mail: ssvech@mail.ru

Public-Private Partnership in Modern Conditions: Features of Application and Trends in Improving Legal Regulation

O. A. Chirikova,

Senior Lecturer of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 109992, Russian Federation.
E-mail: Chirikova.OA@rea.ru

S. A. Svechnikova

Specialist of the Staff of the State Duma Committee
on Property, Land and Property Relations.

Address: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation,
1 Okhotny Ryad Street, Moscow, 103265, Russian Federation.
E-mail: ssvech@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются особенности применения публично-частного партнерства и выявлены основные современные тенденции развития правового регулирования такого сотрудничества государства и частных инвесторов. Авторы отмечают, что в современных условиях публично-частное партнерство представлено не только в форме государственно-частного или муниципально-частного партнерства, но и в форме концессионных соглашений. Отмечая в целом положительную роль активизации публично-частного партнерства на уровне субъектов Российской Федерации, авторы видят проблему в усилении роли государства в региональных проектах государственно-частного партнерства, поскольку все чаще концессионерами выступают компании, учредителями которых являются региональные органы власти; по мнению авторов, подобная тенденция может привести к сведению на нет идеи равноправного партнерства в сфере публично-частного партнерства. Авторы также исследуют последние законодательные новеллы в сфере публично-частного партнерства, имеющие антисанкционный характер и направленные на удовлетворение возникших потребностей рынка и экономики. Дополняя предложенные законодателем меры, авторы заключают, что положительно скажется на дальнейшем развитии публично-частного партнерства расширение государственных гарантий для частных интересов при возмещении непредвиденных финансовых потерь и дополнительных расходов, компенсации недополученных доходов в реализуемых совместно с государством проектах.

Ключевые слова: правовое регулирование, публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, концессионное соглашение, инвестиции, антисанкционные меры.

Abstract

The article examines the specifics of the application of public-private partnership and identifies the main current trends in the development of legal regulation of such cooperation between the state and private investors. The authors note that in modern conditions, public-private partnerships are represented not only in the form of public-private or municipal-private partnerships, but also in the form of concession agreements. Noting, in general, the positive role of the activation of public-private partnership at the level of the subjects of the Russian Federation, the authors see a problem in strengthening the role of the state in regional public-private partnership projects, since more and more often concessionaires are companies whose founders are regional authorities; according to the authors, such a trend may lead to the nullification of the idea equal partnership in the field of public-private partnership. The authors also explore the latest legislative innovations in the field of public-private partnership, which are anti-sanctions in nature and aimed at meeting the emerging needs of the market and the economy. Complementing the measures proposed by the legislator, the authors conclude that the expansion of state guarantees for private interests in compensation for unforeseen financial losses and additional expenses, compensation for lost income in projects implemented jointly with the state will have a positive impact on the further development of public-private partnership.

Keywords: legal regulation, public-private partnership, public-private partnership, municipal-private partnership, concession agreement, investments, anti-sanctions measures.

Развитие такого инструмента сотрудничества бизнеса и государства, как публично-частное партнерство, представляется особенно важным в контексте современной экономической ситуации, беспрецедентного политического и санкционного давления на страну. Публично-частное партнерство в широком смысле включает в себя государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципально-частное партнерство (МЧП) и реализацию проектов в форме концессионных соглашений.

Реализация проектов на условиях публично-частного партнерства имеет ряд полезных социально-экономических эффектов, в частности, создание значительного числа рабочих мест, повышение качества и доступности услуг для граждан, снижение объемов выбросов вредных веществ, развитие прилегающих территорий и т. д. Аналитики Ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов указывают на наличие таких преимуществ для государства в рамках ГЧП, как «снижение бюджетных рисков, диверсификация источников финансирования, сопоставимая с государственным заказом итоговая стоимость проекта с учетом стоимости бюджетных средств, эффективное управление проектом со стороны частного партнера»¹.

¹ Государственно-частное партнерство в России. Итоги 2023 года и основные тренды: аналитический дайджест. Выпуск № 1 // Ассоциация инфраструктурных инвесторов и кредиторов. – М., 2024. – С. 15. – URL: <https://asic.ru/wp-content/uploads/2024/05/dajdzhest-gchp.pdf>

Анализ практики использования публично-частного партнерства показывает существенный рост применения данного механизма в России. Так, благодаря внедрению программ и новых способов софинансирования проектов по итогам 2023 г. удалось привлечь частные инвестиции в объеме 3,3 трлн рублей по проектам общей стоимостью 4,8 трлн рублей. Согласно данным Минэкономразвития России, в настоящий момент реализуется 3 374 концессионных соглашения и 53 проекта в форме соглашений о ГЧП и МЧП².

Существенный перевес в пользу заключения концессионных соглашений в рамках публично-частного партнерства является вполне логичным, поскольку сферы, в которые чаще всего привлекаются частные инвестиции, – это жилищно-коммунальное хозяйство, энергоснабжение. Около 14% от общего числа проектов (489 соглашений) направлены на создание либо реконструкцию объектов в таких сферах, как образование, здравоохранение, спорт, культура и др. Именно фактор особой социальной, экономической, а порой и важной для государства стратегической значимости влияет на выбор сотрудничества в форме концессии при реализации данных проектов.

Справедливым представляется утверждение о том, что концессионные правоотношения направлены на предоставление концессионеру концедентом «исключительного права на осу-

² Там же. – С. 3.

ществование какой-либо деятельности, являющейся исключительной монополией государства или права на использование государственной собственности» [3].

Использование публично-частного партнерства на уровне субъектов Российской Федерации активизируется, что положительно сказывается на решении первостепенных проблем, в частности, в инфраструктурной сфере, учитывая ограниченность бюджетных возможностей регионов. Однако нельзя упускать из вида ряд тенденций, вызывающих обеспокоенность экспертов в сфере ГЧП. Так, следует выделить проблему, касающуюся усиления роли государства в региональных проектах ГЧП: все чаще государство заключает соглашения, где концессионерами выступают компании, учредителями которых являются региональные органы власти¹. Как правило такого рода соглашения заключаются в образовательной, коммунальной и транспортной сферах. Среди причин развития данной тенденции называют сжатые сроки для подготовки и участия в процедурах отбора частного партнера. Вместе с тем есть основания считать, что основной причиной является желание государства осуществлять усиленный контроль за реализацией проекта во избежание возникновения дополнительных рисков. Реализация механизмов публично-частного партнерства на таких условиях может отпугнуть потенциальных частных инвесторов и свести на нет саму идею равноправного партнерства, так как противоречит основным принципам и гарантиям, сформулированным в Законе о ГЧП и МЧП² и Законе о концессионных соглашениях³.

Нельзя не учитывать необходимость обеспечения свободы заключения соглашения, конкуренции, равноправия сторон и справедливого

распределения рисков и обязательств между участниками партнерства.

Правовое регулирование в сфере публично-частного партнерства не носит статичного характера, а постоянно развивается с учетом возникающих вызовов. Актуальные законодательные изменения в данной области целесообразно разделить на две категории.

К первой категории относятся антисанкционные новеллы, обусловленные международной изоляцией нашей страны, введением финансово-экономических санкций и ограничений на доступ к мировому рынку капитала и привлечению иностранных инвестиций. В качестве наиболее ярких примеров законодательных мер в данной категории можно назвать несколько правовых норм ограниченного срока действия.

Одна из них – разрешение на период до 31 декабря 2023 г. на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации заключать без проведения конкурса концессионные соглашения, концедентом по которым выступает субъект Российской Федерации, с лицом, получившим права на пользование всех земельных участков, на которых планируется реализация концессионного соглашения. Следует учитывать, что данная преференция не распространялась на автомобильные дороги или их участки, объекты железнодорожного транспорта, морские и речные порты, аэродромы, объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего и холодного водоснабжения, объекты транспортной инфраструктуры и технологически связанные с ними транспортные средства, обеспечивающие деятельность, относящуюся к перевозкам пассажиров транспортом общего пользования.

Ограниченно действовало положение, разрешающее до 1 января 2024 г. вносить изменения в условия концессионного соглашения, заключенного до 1 марта 2022 г., по соглашению сторон без согласования с антимонопольным органом, если при исполнении такого концессионного соглашения произошло изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении концессионного соглашения. Данное положение также имеет оговорки: нельзя вносить изменения в условия соглашения, предметом которых являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, объекты по производству, передаче и рас-

¹ Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2023 года: аналитический дайджест / Национальный центр ГЧП. М., 2023. С. 9. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf> (дата обращения: 07.09.2024).

² 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 Российской Федерации. – 20.07.2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4350.

³ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.07.2005. – № 30 (часть II). – Ст. 3126.

пределению электрической энергии, объекты газоснабжения, объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов.

Вторая категория законодательных изменений в области регулирования публично-частного партнерства связана с необходимостью совершенствования законодательства с целью удовлетворения возникших потребностей рынка и экономики. К данной категории относятся законодательные решения, в частности, расширяющие перечень возможных объектов соглашений о публично-частном партнерстве. Так, в их число вошли объекты, предназначенные для обработки, утилизации, обезвреживания и размещения твердых коммунальных отходов, приюты для бездомных животных, объекты незавершенного строительства.

Законодателем установлен запрет на участие в качестве концессионера в концессионном соглашении государственных и муниципальных унитарных предприятий или бюджетных учреждений в случае, если хотя бы один из учредителей такого лица является концедентом.

Стоит уточнить, что были приняты законодательные меры, определяющие особенности заключения концессионных соглашений без проведения конкурса (трансформации договоров), объектами которых является имущество (объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего и холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, находящиеся в государственной или муниципальной собственности), переданное собственником арендатору в соответствии с договором.

Законодательные изменения, распространяющие действие соглашений о публично-частном партнерстве на транспортную инфраструктуру, допускают заключение соглашений в случае сохранения прав третьих лиц (обременения правами хозяйственного ведения и оперативного управления) на объект соглашения, что позволяет вовлекать имущество унитарных предприятий в концессионные соглашения.

Интерес представляет также законодательная новелла, предусматривающая в соглашениях МЧП, в которых публичным партнером выступает муниципальное образование, возможность участия в качестве третьей самостоятельной стороны проекта субъекта Российской Федерации с определенными правами и обязанностями. В со-

ответствии с Законом о ГЧП между публичными партнерами, концессионером и кредиторами заключается прямое соглашение о том, что в случае реализации капиталоемких проектов в договоре предусмотрена возможность принятия субъектом Российской Федерации обязательств по обеспечению выплат из регионального бюджета – а именно компенсации концессионеру в случае прекращения не по его вине реализации проекта. В этом случае прямое соглашение позволяет устанавливать не только размер регулируемого тарифа, но и процедуру выплаты компенсации кредитным организациям при досрочном расторжении соглашения. Данная мера позволит повысить защищенность интересов частного инвестора, гарантировать возврат вложенных им средств, что делает проекты публично-частного партнерства более привлекательными для участия в них частных партнеров.

С 19 августа 2024 г. законом разрешено применение механизма ГЧП при реконструкции частных промышленных объектов и создании промышленных объектов на частных земельных участках. Инициаторами таких проектов станут частные лица. Законом установлено условие: объем инвестиций в проект должен будет превышать 10 млрд рублей. Законодатель предполагает таким образом простимулировать строительство или восстановление предприятий, выпускающих технологически важную для страны продукцию, с целью укрепления независимости от импортных технологий.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что, несмотря на наличие проблемных аспектов при реализации публично-частного партнерства, наблюдается стремительное расширение его применения, особенно в сферах жилищно-коммунального хозяйства, энергоснабжения, образования и науки, транспортной инфраструктуры, здравоохранения.

На ускорение развития правового регулирования в сфере публично-частного партнерства в значительной степени повлияла необходимость принятия мер, связанных с введением против России финансово-экономических санкций и ограничений на привлечение иностранных инвестиций.

По нашему мнению, положительно скажется на развитии публично-частного партнерства расширение государственных гарантий для частных инвесторов при возникновении непредвиденных финансовых потерь, при возмещении дополнительных расходов и компенсации недо-

полученных доходов в проектах, реализуемых ими совместно с государством.

Кроме того, государственное регулирование предпринимательской деятельности в целом, как и в рассматриваемой сфере, приобретает особо значимый характер с учетом того, какие объекты реконструируются или возводятся заново.

Право как регулятор позволяет государству решать экономические задачи по привлечению инвесторов в сферу строительства жилья, авто-

дорог и других значимых объектов. При этом нет гарантии, что все заявленные и закреплённые правовые конструкции сразу начнут работать эффективно. Соответственно, практические шаги по реализации проектов в сфере государственно-частного партнерства формируют опыт, который законодатель учитывает при внесении поправок и изменений в действующие нормативные правовые акты.

Список литературы

1. *Бынков А. В.* Актуальные проблемы государственно-частного партнерства в условиях санкций // Государственное и муниципальное управление: актуальные проблемы и современные тренды : сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. – Санкт-Петербург, 2024. – С. 255–261.
2. *Захарова Ж. А., Сакин Ю. В.* Государственно-частное партнерство в реализации планов по импорто-замещению в России в условиях санкций // Развитие и безопасность. – 2023. – № 3 (19). – С. 64 – 79.
3. *Кириченко Н. С.* Концессионные соглашения: понятие и правовые основы // Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. – 2023. – № 4. – С. 124–128.
4. *Пивень И. Г.* Развитие регионов России и государственно-частного партнерства в них в современных условиях санкций и экономических преобразований // Экономика и предпринимательство. – 2023. – № 9 (158). – С. 1467–1473.
5. *Полоненко В. А.* Основные направления развития и поддержки государственно-частного партнерства в условиях международных санкций // E-Scio. – 2023. – № 3 (78). – С. 545–550.