

УДК 340.1
ББК 67.99(2)
А-98

Ашинова Мадина Асланчериевна, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин «Института экономики и управления в медицине и социальной сфере», аспирант «Майкопского государственного технологического университета», т.:8(952)9800416

**АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**
(рецензирована)

Государственно-частное партнерство является неотъемлемой частью в повседневной жизни, как и общества в целом, так и государства. На сегодняшний день нормативно-правовые акты регулирующие реализацию проектов государственно-частного партнерства является не до конца развитыми для деятельности такого рода партнерства. В статье указываются пути возможного совершенствования правового регулирования в области ГЧП.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, нормативно-правовые акты, регулирование государственно-частного партнерства, законопроекты, инвестиционные проекты.*

Ashinova Madina Aslancherievna, senior lecturer of the Department of Law Disciplines of the Institute of Economics and Management in Medicine and Social Sphere, post graduate student of Maikop State Technological University, tel.: 8 (952) 9800416.

**ANALYSIS OF THE FEATURES OF LEGAL REGULATION
IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**
(Reviewed)

Public-private partnership is an integral part of everyday life of the society as a whole and of the state. Today regulations governing the implementation of public-private partnership are not fully developed for the operation of this kind of partnership. The article considers possible ways of improving the legal regulation in the field of PPP.

Keywords: *public-private partnerships, regulations, regulation of public-private partnership, bills, investment projects.*

Государственно-частное партнерство (ГЧП) играет большую роль в жизни, как и государства в целом, так и отдельных субъектов общества. Ведь ГЧП является взаимовыгодной связью между государством и частным бизнесом с целью реализации общественно значимых проектов. ФЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» гласит, что государственно-частное партнерство представляет собой взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный партнер принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию и эксплуатации и (или) техническому обслуживанию объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, а также одно или более из следующих обязательств:

1. разработка и согласование проектной документации;
2. создание объекта соглашения о государственно-частном партнерстве;
3. реконструкция объекта соглашения о государственно-частном партнерстве,

а публичный партнер вправе принимать на себя одно или более из следующих обязательств:

1. предоставить частному партнеру имущество, предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о государственно-частном партнерстве, во

владение и (или) пользование;

2. предоставить право использования результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации (исключительные и (или) неисключительные права), необходимых для исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве [2].

С принятием единого закона в области государственно-частного партнерства создаются дополнительные возможности для бизнеса с оптимальными условиями инвестирования. В соответствии с законопроектом предполагается исключительно конкурсный порядок заключения соглашений о ГЧП, а также устанавливаются гарантии прав и законных интересов частных партнеров и кредиторов. Кроме того, законопроект устраняет существующие ограничения в федеральном законодательстве для реализации проектов ГЧП. Принятие законопроекта определило общее направление развития нормотворчества в сфере ГЧП на всех уровнях власти в Российской Федерации, устранило существующие ограничения в федеральном законодательстве и установило необходимые правовые условия для привлечения частного капитала в публичную инфраструктуру [8].

ФЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» открывает новые механизмы стимулирования экономики страны и, по сути, новый рынок управления инфраструктурными проектами. Государство приглашает бизнес в сферу, за которую традиционно отвечало самостоятельно, – это ЖКХ, энергетика, транспорт, социальная сфера, образование, оборона. С одной стороны, дверь туда приоткрывается, с другой – возникает много спорных вопросов и рисков, причем как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Эти риски должна минимизировать законодательная база, то есть закон о ГЧП и выпущенные в его развитие подзаконные акты.

Также можно сказать, что Законопроект не содержит регулирования вопросов бюджетного законодательства, так что а) по-прежнему остается возможность бюджетных инвестиций в объекты концессионных соглашений, но не в объекты Соглашений о ГЧП, б) не решен вопрос применимости к соглашениям о ГЧП п. 3 ст. 72 БК РФ, который касается контрактов, длительность производственного цикла выполнения (оказания) которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств (три года). Соглашения о государственно-частном партнерстве, на сегодняшний день, можно сказать, что не попадает под данный пункт в силу того, что есть четко сформулированное определение государственного контракта, установленное в Законе о государственных закупках, но со вступлением в силу закона о контрактной системе, возникнет правовая неопределенность, которую хотелось бы избежать.

В законопроектах и профессиональных дискуссиях не предполагает регулирование государственно-частное партнерство, это является существенной проблемой т.н. "незапрошенных предложений". Ни один из нормативно-правовых актов, регулирующих ГЧП в той или иной степени не содержит регулирования ситуации, когда инициатором проекта выступает инвестор, который представляет предложение, не в ответ на запрос или приглашение со стороны публичного образования, или в процедур конкурентного отбора. Законодательно не определено, допустимы ли такие предложения, и как такие предложения должны рассматриваться, чтобы не нарушить, к примеру, положения законодательства о защите конкуренции. А между тем, практическая необходимость в регулировании данного вопроса давно назрела: в России есть регионы и сферы деятельности, где существуют инвесторы, обладающие необходимыми ресурсами и (или) квалификацией и (что часто важнее) реальной заинтересованностью в реализации проекта. К примеру, крупное предприятие хочет построить дорогу или развязку, чтобы обеспечить транспортную доступность для своих сотрудников и грузов, а заодно и для местных жителей, или то же предприятие, желающее реализовать проект создания или реконструкции детского сада или поликлиники [6].

Действующее законодательство о частно-государственном партнерстве ограничено законодательством о концессионных соглашениях. Но специфика концессий заключается в том, что не под все проекты этот механизм подходит, и многие инвесторы не могут входить в

эти проекты на основе концессионных соглашений.

Нормативно-правовые акты, регулирующие реализацию различных форм взаимодействия государства и бизнеса, можно подразделить:

- ФЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»;
- федеральные законы, регулирующие отдельные формы ГЧП (ФЗ о концессионных соглашениях, ФЗ о соглашениях, о разделе продукции, ФЗ об особых экономических зонах);
- акты, устанавливающие деятельность институтов развития и отдельных субъектов, уполномоченных в сфере ГЧП (Инвестфонд РФ, Внешэкономбанк и др.);
- региональное законодательство.

Прежде всего, можно сказать, что нормативно-правовая база государственно-частного партнерства далеко не совершенно, так как оно в первую очередь является довольно молодым инструментом для России. Наибольшее количество принятых федеральных и региональных законов во многих регионах России о государственно-частном партнерстве, в какой-то степени не работает. Все они написаны разными людьми, в разных условиях, в них много внутренних противоречий и противоречий существующему законодательству. Все эти факты создают значительные правовые и юридические риски. Разное содержание порождает различные трактовки и еще более различную правоприменительную практику [9].

На федеральном уровне закон, касающийся ГЧП, – закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 2005 года [4]. В этом законе прописываются далеко не все возможные формы государственно-частного партнерства, что в дальнейшем делает ограниченным в своих возможностях, как частного сектора, так и государства в целом. Наибольшее всего он подходит для структурирования соглашений о строительстве автодорог. В конце 2013 года был принят федеральный закон «Об основах государственно-частного партнерства». Однако он имеет скорее декларативный характер и лишь закрепляет в законодательстве такие понятия, как «государственно-частное партнерство», «частный партнер», «законодательство о ГЧП». Закон не решит всех проблем с законодательством: судя по всему, отдельных подзаконных актов потребуют такие вещи, как порядок инициации проекта и отбора частных партнеров, порядок передачи объекта соглашения в залог (для привлечения заемного финансирования) и порядок реализации прав залога, а также ряд других более тонких моментов. Тем не менее федеральный закон дает определение ГЧП, описывает все возможные его формы, определяет сферы, в которых возможно применение механизмов ГЧП.

Самой актуальной проблемой на данный момент для любого инвестиционного проекта является финансирование, ведь редко когда у инвестора есть весь необходимый капитал. А даже если он и имеется, никто не хочет рисковать всей суммой. Обычно приходится прибегать к заемному финансированию, что в российских условиях является дополнительным рисковым фактором.

Усложнились в последнее время банковские требования, помимо бизнес-составляющей и технологической составляющей оцениваются также финансовые, юридические, налоговые риски заемщика. Другими словами, гарантии возвратности кредита сейчас должны быть более убедительными, что, естественно, усложняет реализацию проекта [7].

Наконец, когда говорится об отсутствии механизмов эффективного финансирования как сдерживающем факторе развития ГЧП, возникает проблема «длинных денег». Всем ясно, что при существующих рисках большинство банков не хотят финансировать проекты и притом на длительный срок. Поэтому государственно-частное партнерство фактически закрыто для тех, у кого нет крепких связей (официальных или неофициальных) с кредитными организациями и местными властями. Именно поэтому в настоящее время проекты ГЧП уникальны и всегда реализуются в ручном режиме.

Таким образом, при реализации проектов ГЧП главным является не прибыльность проекта, а способность грамотно управлять рисками и минимизировать их. В настоящее время уравнивание рисков происходит во многом благодаря лишь сопровождению ГЧП – проекта опытными консультантами и лоббистами, хотя этот вопрос должен решаться проработанным законодательством и позитивной правоприменительной практикой.

Во многих западных странах, таких как Великобритания, Германия, США, уровень вышеперечисленных рисков намного ниже. Объяснить это можно тем, что в западных странах уже несколько столетий существуют такие виды отношений, как государственно-частное партнерство. С другой стороны, у России есть возможность учиться на чужих ошибках и заимствовать опыт [5].

Необходимо также отметить следующие проблемы, относительно всей системы органов государственной власти, которые влияют на развитие структуры ГЧП: неготовность к полноценному сотрудничеству системы государственной власти, нехватка высококвалифицированных специалистов по вопросам развития системы ГЧП, а так же большой проблемой на сегодняшний день является коррупционность органов власти. В какой-то степени это влияет на решение бизнеса сотрудничать с государством.

Следовательно, исходя из вышесказанного, выделим основные проблемы развития правового регулирования ГЧП на федеральном уровне:

- отсутствие основной концепции ГЧП;
- неразвитость законодательства;
- несовершенство механизмов реализации существующих законов;
- несовершенство государственного управления системой ГЧП.

Таким образом, основная проблема правового регулирования института ГЧП – несовершенство как нормативно-правовой базы, так и механизмов реализации законов, дефицит процессуальных норм, без которых трудно обеспечить нормальное осуществление ГЧП и защиту интересов его участников. Как следствие, при создании института ГЧП необходимыми для применения являются меры законодотворческого характера и меры, направленные на совершенствование правоприменения в целях их большей согласованности.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: федер. закон.
3. О соглашениях о разделе продукции: федер. закон от 30 дек. 1995 г. №225-ФЗ.
4. О концессионных соглашениях: федер. закон от 27 июля 2005 г. №115-ФЗ.
5. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №2.
6. Белицкая А.В. Правовые реформы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. 2004. №2.
7. Иванов И.Л. Государственно-частные партнерства в России: проблемные аспекты законодательства и опыт юридического структурирования проектов // Государственно-частное партнерство. Москва, 2009. С. 87-96.
8. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. 288 с.
9. Салихов Х.М. Законодательное совершенствование механизмов государственно-частного партнерства: региональные аспекты // Государственно-частное партнерство. Москва, 2009. С. 9-13.

References:

1. *The Constitution of the Russian Federation: adopted by the referendum on December 12, 1993.*
2. *On the basis of public-private partnership in the Russian Federation: Federal. Law.*
3. *On Production Sharing Agreements: fed. law of December 30, 1995. №225-FL.*
4. *On the Concession Agreements: fed. law of July 27, 2005. № 115-FL.*
5. *Hayrapetyan M.S. International experience of using public-private partnerships // State Government and local self-government. 2009. № 2.*
6. *Belitskaya A.V. Legal reforms of public-private partnership in Russia and abroad // Business Law. 2004. №2.*

7. Ivanov I.L. *Public-private partnerships in Russia: the problematic aspects of the law and experience in legal structuring of projects* // *Public-Private Partnership*. M., 2009. P. 87-96.
8. Varnavskiy V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. *Public-private partnership: theory and practice*. M.: SU- HSE, 2010. 288 p.
9. Salikhov H.M. *Legislative improvement of public-private partnership: regional aspects* // *Public-Private Partnership*. M., 2009. P. 9-13.