

Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования

Вопрос о том, нужен ли отдельный закон о государственно-частном партнерстве, обсуждается уже давно. На практике существует потребность в принятии подобного закона и на федеральном уровне, ввиду отсутствия единого нормативно-правового акта, который регулировал бы все вопросы, возникающие в сфере ГЧП, и на уровне субъектов Федерации, где государственно-частное партнерство должно развиваться



Евгений Глумов
менеджер проектов практики ГЧП
и инфраструктурных проектов
юридической фирмы «Вегас-Лекс»

ГЧП-инструментарий позволяет привлекать частные инвестиции в развитие социальной инфраструктуры, а также более эффективно расходовать бюджетные средства в ходе реализации инфраструктурных проектов в сфере транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, создания инновационных технологий. Выработка системного подхода к решению этих задач особенно актуальна в текущих сложных экономических условиях.

Очевидно, что направления развития инфраструктуры должны определять государственные и муниципальные органы власти на основе разработанной и принятой ими нормативной базы. Создание оптимальных основ законодательного регулирования государственно-частного партнерства требует тщательного предварительного изучения многих сфер законодательства. Это связано, прежде всего, с тем, что федеральное регулирование этой области носит рамочный, общий характер. Региональные законы могли бы конкретизировать нормы, установленные на федеральном уровне, а также определить конкретные механизмы взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Федерации и инвестора – инициатора ГЧП-проекта. Кроме того, закрепление в региональном законе порядка применения

ГЧП-инструментов позволило бы снизить правовые риски, разрешить правовые коллизии, восполнить пробелы, устранив тем самым правовую неопределенность в толковании отдельных норм закона. Это способствовало бы существенному повышению доступности финансовых ресурсов на банковском и фондовом рынках, а значит, большей привлекательности ГЧП-проектов для частных инвесторов.

Вместе с тем приходится констатировать, что при достаточно развитом федеральном законодательстве нормативные основы ГЧП в субъектах РФ на сегодняшний день в большинстве случаев не имеют системного характера. При этом власти различных субъектов весьма активно конкурируют друг с другом за привлечение национальных и иностранных инвесторов. Очевидно, что наличие качественного законодательства в этой сфере поможет обеспечить существенный рост региональной экономики за счет привлечения инвестиций российских организаций регионального и общенационального значения, а также международных компаний.

Региональные законы о ГЧП

На сегодняшний день законы о ГЧП приняты лишь в нескольких субъектах РФ (Республики Алтай, Дагестан, Калмыкия, Томская область, город

Необходимо разрабатывать специальный закон о ГЧП, уделив особое внимание формированию принципов, на которые будет опираться субъект РФ при участии в ГЧП-проектах; определению конкретных форм такого участия; описанию процедур инициализации и реализации проекта; отбора партнеров, а также установлению основных условий, на которых субъект РФ будет участвовать в проектах.

Санкт-Петербург) при этом большая их часть имеет ряд существенных недостатков.

Эти законы 1) не учитывают опыта реализации федеральных ГЧП-проектов и сложностей, возникших в ходе применения существующей нормативной базы; 2) не охватывают значительного количества инструментов, которые действительно интересны региональным и национальным инвесторам; 3) имеют невысокий уровень юридической техники, что приводит к коллизиям с нормами федерального законодательства; 4) основаны на неверном представлении о реальном содержании различных ГЧП-инструментов, потому носят откровенно декларативный характер.

Нормативный акт регионального уровня о порядке реализации ГЧП-проектов должен в первую очередь обеспечивать активизацию различных форм государственно-частного партнерства и единую процедуру реализации подобных проектов (в части организации конкурсов).

Поскольку нормативные акты, регулирующие инвестиционные процессы, приняты во всех регионах относительно давно и не учитывают актуальных возможностей проектного финансирования и государственно-частного партнерства, объективно необходимо разрабатывать специальный закон о ГЧП, уделив особое внимание формированию принципов, на которые будет опираться субъект РФ при участии в ГЧП-проектах; определе-

нию конкретных форм такого участия; описанию процедур инициализации и реализации проекта; отбора партнеров, а также установлению основных условий, на которых субъект РФ будет участвовать в проектах.

В целом структура регионального ГЧП-законодательства может выглядеть следующим образом:

- 1) закон субъекта РФ о государственно-частном партнерстве;
- 2) иные акты в сфере инвестиционной деятельности, соответствующие основному закону;
- 3) подзаконные нормативные акты субъекта РФ, принятые на основании положений закона в целях конкретизации и реализации его отдельных норм.

Базовый нормативный акт в области ГЧП, очевидно, должен быть принят в форме закона, поскольку именно такая форма обеспечит легальность действий органов власти в области ГЧП, в частности в ситуациях, не урегулированных федеральным законодательством и открытых для нормативного закрепления или практической реализации субъектами РФ, а также судебную защиту соответствующих соглашений. Кроме того, не следует забывать, что гражданское законодательство отнесено к ведению Российской Федерации, соответственно закон о ГЧП субъекта РФ должен соответствовать федеральному гражданскому праву.

Содержание самого закона о ГЧП, принятого в регионе, может быть различным. Однако целесообразно обозначить ряд основных вопросов, которые необходимо урегулировать для того, чтобы закон стал работоспособным и обеспечивал возможность выполнения поставленных задач:

- цели и предмет регулирования регионального закона;
- формы участия региона в ГЧП и виды соглашений, заключение которых осуществляется в соответствии с данным законом;
- объекты соглашений;
- существенные условия соглашений;
- процедуры инициализации проекта и выбора партнера, в том числе наделения органов власти полномочиями по разработке отдельных инструкций, методик и т.п.;

- виды и формы гарантий, условия предоставления их партнеру (частному инвестору, оператору, инициатору проекта);
- порядок распределения рисков между государственным и частным сектором.

Федеральный закон о ГЧП

Издание закона, исходя из основ теории государства и права, – этап оформления определенных общественных отношений в норму права. Существует мнение, что отношения в сфере государственно-частного партнерства в значительной степени сформированы в России и их необходимо урегулировать. Главный аргумент в пользу принятия федерального закона о ГЧП – необходимость легального определения самого государственно-частного партнерства.

В соответствии с определением, используемым в официальных документах Организации экономического сотрудничества и развития, государственно-частное партнерство – это любые официальные отношения или договоренности на фиксированный или неограниченный период времени между государственными и частными партнерами, в рамках которых обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы (например, деньги, персонал, оборудование, информацию) для достижения конкретных целей в определенной области.

Главный аргумент в пользу принятия федерального закона о ГЧП – необходимость легального определения самого государственно-частного партнерства.

Данное определение не претендует на исключительность и универсальность, не носит юридико-технического характера, однако фокусирует внимание законодателя на главных задачах: обеспечить базовый инструментарий, определить основные принципы взаимодействия государственного и частного сектора и, возможно,

установить организационно-правовые формы такого взаимодействия.

Положительный эффект от разрешения указанных вопросов может быть получен, по мнению ряда экспертов, лишь в случае принятия отдельного нормативного акта о государственно-частном партнерстве. С юридической точки зрения, оформить ГЧП возможно путем использования различных правовых конструк-

С юридической точки зрения, оформить ГЧП возможно путем использования различных правовых конструкций, как общих, так и специально разработанных.

ций, как общих, так и специально разработанных. К таким конструкциям, в частности, относятся:

- концессионные соглашения;
- квазиконцессионные формы (контракты жизненного цикла и сервисные контракты);
- соглашения о разделе продукции;
- инвестиционные договоры с определением прав на создаваемые объекты;
- арендные договоры с инвестиционными обязательствами;
- договоры о совместной деятельности;
- различные смешанные договоры.

Очевидно, что в силу своей сложности общие вопросы ГЧП будут регулироваться гражданским законодательством и, кроме того, нормами бюджетного, налогового и иных отраслей права, Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и т.д.

Заключение

Итак, предпосылки для принятия специального нормативного акта о го-

Комментарий



Хафиз Миргазьямович Салихов
депутат Государственной Думы Федерального
Собрания РФ,
Председатель подкомитета по развитию
государственно-частного партнерства

«**Н**ормативная база о государственно-частном партнерстве существует в зачаточном состоянии — законы о ГЧП есть лишь в нескольких субъектах РФ. В условиях кризиса необходимость регулирования отношений власти и частного бизнеса потеряла остроту из-за отсутствия инвестиционной активности в большинстве регионов. Несмотря на это, работать в направлении формирования соответствующей федеральной и региональной нормативной базы

необходимо именно сегодня. Межведомственным рабочим группам по ГЧП в Государственной Думе и Совете Федерации целесообразно разработать так называемую Белую книгу (Рекомендации органам власти субъектов РФ по совершенствованию региональной нормативной базы в сфере ГЧП), принимая во внимание практику применения уже существующих актов о ГЧП регионального уровня и необходимость обеспечить соответствие этих актов нормам федерального инвестиционного законодательства».

сударственно-частном партнерстве на региональном и федеральном уровнях различны. В случае с регионами очевидно, что подобный закон позволит как минимум модернизировать существующую (формировавшуюся с начала 90-х гг.) нормативную базу в сфере инвестиционной деятельности. Кроме того, региональный закон о ГЧП обеспечит развитие данного института в соответствии с федеральными нормами, а также имеющимися в субъекте нормами о поддержке инвестиционных проектов. В зависимости от предмета ведения органы власти субъектов РФ смогут либо конкретизировать федеральные нормы (например, процедуры проведения региональных концессионных конкурсов), либо урегулировать отдельные вопросы на своем уровне (например, формы кон-

солидации муниципальных проектов под единые региональные конкурсы). Такие решения должны приниматься с учетом всех особенностей конкретного региона, в том числе его социально-экономического положения.

Необходимость принятия федерального закона о ГЧП не столь очевидна, а предполагаемое его содержание вызывает множество споров. Либо это будет декларативный акт, определяющий основные принципы государственно-частного партнерства — и в этом случае его практическая ценность остается под вопросом, — либо в рамках данного закона будут сформулированы конкретные формы ГЧП и процедуры их использования, что потребует корректировки практически всего законодательства в данной сфере.