

# ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ГЧП В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Магистрант ЦНИ ИМИСЭ Южный Федеральный Университет Кобец  
Анастасия Владимировна

**Аннотация.** В статье дается оценка состояния правовой базы государственно-частного партнерства в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне. Уделено внимание проблемам законодательства, касающегося государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП), законодательство в сфере ГЧП, ключевые проблемы ГЧП на региональном уровне.

## Assessment of the legal framework for PPP at the federal and regional levels

Anastasia Vladimirovna Kobets, Master's Student at the Central Research Institute of IMISE, Southern Federal University

**Annotation.** The article provides an assessment of the state of the legal framework of public-private partnership in the Russian Federation at the federal and regional levels. Attention is paid to the problems of legislation related to public-private and municipal-private partnerships.

**Key words:** public-private partnership (PPP), legislation in the field of PPP, key problems of PPP at the regional level.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – эффективный инструмент, распределяющий проектные затраты и риски, которые несет государство и частный бизнес, когда реализуются инфраструктурные проекты. Оно также является инструментом, привлекающим дополнительные финансовые средства. Посредством института ГЧП реализуются цели, закрепленные за различными уровнями государственной власти в России [2, с. 168].

Несмотря на постоянное совершенствование законодательства в сфере ГЧП, по-прежнему актуальна проблема разночтений в нормативной базе, сдерживающей развитие самого института ГЧП; также муниципалитеты настороженно относятся к применению инструмента ГЧП в своей проектной

деятельности. В силу данных проблем, тема оценки правовой базы ГЧП не теряет своей актуальности [4, с. 83].

Инвестиционные вливания в проекты ГЧП остаются крайне скудными, поэтому сама тема ГЧП в России по-прежнему актуальна и требует больших доработок в законодательстве.

По мнению авторитетных специалистов в области ГЧП, а именно В.Г. Варнавского и К.Ю. Ратникова, для успешного развития института ГЧП требуется фундамент – «добротное» правовое поле, которое пока в должной мере российскими законодателями обеспечено не полностью [3, с. 17].

Несмотря на разнообразие договорных форм публично-частного партнерства, концессионные соглашения (далее – КС) по-прежнему многие исследователи не включают в классификацию форм договорных соглашений института ГЧП по причине того, что в законодательстве целью КС является реализация не публичных интересов (как должно быть в рамках проектов ГЧП), а частных. Соответственно, действия закона 224-ФЗ, не распространяются на КС [2, с. 168]. Тем не менее, еще в 2016 году около 90% проектов руководствовалось в своей деятельности законом о КС, что вызвало тревогу у многих ученых экономистов, поскольку привлечение инвестиций средствами концессий является недостаточным, необходимо расширить спектр форм ГЧП, следовательно масштабировать законодательное поле в данной сфере [3, с. 18]. Осознание данной проблемы привело к принятию в 2015 году закона о ГЧП и МЧП (224-ФЗ от 13.07.15).

Само принятие 224-ФЗ стало большим достижением российских законодателей, поскольку его проект находился на рассмотрении в Государственной Думе 3 года. С его вступлением в силу стало претерпевать изменения и региональное законодательство о ГЧП, которое должно быть приведено в соответствие с федеральным до 2025 года. Изначально срок был поставлен поспешно – до 2016 года, однако в столь кратчайшие сроки не представлялось бы возможным реализовать уже запущенные проекты и внести изменения во всю региональную нормативную-правовую базу, которая уже в 2016 году приобрела внушительные объемы (Для сравнения, до 2009 года нормативные акты о ГЧП были разработаны и приняты всего лишь в пяти субъектах Российской Федерации. Однако некоторое время региональное законодательство развивалось более стремительно, чем федеральное – Санкт-Петербург еще в 2006 году стал участником проектов ГЧП).

Данный закон позволил устранить ряд проблемных моментов в законе о КС, таких, как запрет передачи в залог объекта концессии, установка концессионной платы, не наделение правом собственности частного бизнес-партнера. К тому же, 224-ФЗ расширил права частных партнеров, таких, как, например, появление процедуры инициирования проекта, требований к содержанию проекта, разработка методики оценки эффективности проектов ГЧП.

В целом, принятие данного закона оказало положительное воздействие на функционирование института ГЧП, однако, ряд трудностей еще предстоит разрешить:

- остается открытым вопрос о сущности ГЧП и законодательном регулировании КС. Объекты ГЧП в законах о КС и ГЧП не совпадают, к примеру, автомобильные дороги не могут быть объектом ГЧП – только КС;
- только отечественная компания может выступать стороной ГЧП, что создает препятствия для иностранных компаний – им приходится создавать дочерние предприятия на территории России, либо руководствоваться КС, где такого ограничения нет, но не все отрасли могут выступать объектами соглашений [1, с. 150];
- эффективность проекта рассчитывается, основываясь на подходе «одинаковая результативность при меньшей стоимости проекта», а не на «лучшей результативности при наивысшей стоимости», как за рубежом;
- недостаточно проработана методика расчета рисков, что может послужить почвой для конфликтов сторон (как это было при реконструкции Пулково) [3, с. 20];
- само партнерство предполагает равенство сторон, однако государственная сторона защищена от рисков и имеет больше прав, нежели представители бизнеса. Например, в нормах закона 224-ФЗ не содержится информации об ответственности государственных органов и о праве частной стороны требовать изменить сроки договора в случае несвоевременного/неоказания содействия частному партнеру. К тому же, в случае неисполнения частной стороной обязательств по договору, публичная сторона вправе выбрать нового партнера, минуя все конкурсные процедуры отбора. В целом публичная сторона наделена большим перечнем контрольных функций, чем частная – баланс интересов не соблюден;
- отсутствие прозрачности процедур ГЧП, что затрудняет их проведение по причине бюрократизации властных структур [4, с. 86].

Если посмотреть на реализацию проектов ГЧП на практике, можно отметить следующее: по-прежнему КС являются основной формой, другие же формы ГЧП используются в крупнейших проектах, и для них, собственно, и совершенствуется нормативно-правовая база. К сожалению, интересы малого и среднего бизнеса пока остаются на втором плане, а КС не могут удовлетворить их в полном объеме [5, с. 3].

По причине того, что в субъектах РФ комплексный нормативно-правовой акт, отвечающий федеральным требованиям, отсутствует, на региональном уровне стали приниматься подзаконные акты, регулирующие не весь механизм ГЧП в регионе, а его отдельные элементы [2, с. 169].

Пожалуй, главная из ключевых проблем в региональном законодательстве о ГЧП – наличие рисков противоречия федеральным законам.

В 2009-2011 годах регионы самостоятельно наращивали законодательную базу в данной сфере, несмотря на то, что федеральный закон еще не был принят. Теперь же, с принятием закона, региональные проекты оказались в подвешенном состоянии: функционирование института ГЧП возможно только без противоречия норм федеральному законодательству, а поскольку у регионов не было федерального ориентира, таких противоречий предостаточно, что, в принципе, сдерживает механизм функционирования ГЧП в регионах вплоть до 2025 года, до полного приведения норм в соответствие [5, с. 6-7]. Некоторые регионы уже успешно справились с этой проблемой, но в большинстве своем принятые на местах правовые документы носят фактически декларативный характер [4, с. 82; 5, с. 6].

Появление единого центра, дающего разъяснения по вопросам ГЧП, аккумулирующего опыт правоприменительной практики, синхронизирующего нормы кодексов (гражданского, бюджетного и др.) с законодательством о ГЧП, позволило бы повысить компетентность нерешительных региональных чиновников и служило бы неким «руководством к действию» и «правовым защитником» для обеих сторон партнерства.

Несмотря на многие недоработки в законодательстве, с каждым годом отмечается рост проектов, что свидетельствует в целом о положительной оценке правовой базы ГЧП. Требуется доработка законодательства, чтобы разрешить описанные выше проблемы и создать прочную альтернативу КС в регионах РФ.

## Литература

1. Аксенова-Сорохтей Ю.Н., Барановская Е.А., Серебрякова А.А., Серова О.А. Актуальные проблемы правового регулирования государственного - частного партнерства в РФ / Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 2. № 4. С. 147-152.
2. Баскакова Н. П. Некоторые вопросы реформирования регионального законодательства в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства / Н. П. Баскакова // Молодой ученый. — 2017. — № 21.1 (155.1). — С. 168-171.
3. Зубаха П.А. Совершенствование законодательства в сфере государственно-частного партнерства / Вестник университета. 2017. № 10. С. 16-21.
4. Исаев Н.В. Проблемы правового регулирования соглашений о государственно-частном партнерстве / Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2020. Т. 1. № 3 (96). С. 81-89.
5. Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения / Юрист. 2018. № 2. С. 4-10.

## Literature

1. Aksenova-Sorokhtey Yu.N., Baranovskaya E.A., Serebryakova A.A., Serova O.A. Actual problems of legal regulation of public-private partnership in the Russian Federation / Successes of modern science and education. 2016. Vol. 2. No. 4. P. 147-152.
2. Baskakova N. P. Some issues of reforming regional legislation in the field of public-private and municipal-private partnerships / N. P. Baskakova // Young scientist. - 2017. - No. 21.1 (155.1). - P. 168-171.
3. Zubakha P.A. Improving legislation in the field of public-private partnership / Bulletin of the University. 2017. No. 10. P. 16-21.
4. Isaev N.V. Problems of legal regulation of agreements on public-private partnership / Bulletin of the Volga University. V.N. Tatishchev. 2020. Vol. 1. No. 3 (96). pp. 81-89.
5. Shokhin S.O. Public-private partnership: problems of legal support / Lawyer. 2018. No. 2. P. 4-10.