

С.В. САВИНА

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, СТАРШИЙ ЮРИСТ GOLTSBLAT BLP LLP

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

В статье с практической точки зрения кратко описываются общие проблемы реализации проектов в области государственно-частного партнерства. Подчеркивается, что во многом, наличие данных проблем обусловлено спецификой отношений, возникающих между государством (муниципальным образованием) и субъектами предпринимательской деятельности при реализации социально-значимых проектов. Отмечается, что данные проблемы необходимо учитывать при структурировании проектов и распределении рисков между сторонами.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ответственность государства, расходование бюджетных средств, предоставление земельного участка.

S. SAVINA

GOLTSBLAT BLP LLP, SENIOR ASSOCIATE

IMPLEMENTATION ISSUES OF PPP PROJECTS IN RUSSIA

The article provides a brief overview from a practical perspective of the issues relating to the implementation of public-private partnership projects. It is emphasized that these issues result from the specific nature of relationship between the government/municipality and private businesses arising in implementation of socially significant projects. It is further noted that these issues should be considered as part of project structuring and risk sharing arrangements.

Key words: Liability of the state, budget expenditures, grant of land plot.

Единое общепринятое понятие государственно-частного партнерства в российском законодательстве отсутствует. Различные подходы к тому, какие именно отношения следует рассматривать как складывающиеся в рамках государственно-частного партнерства, а также к самой дефиниции государственно-частного партнерства обусловлены значительным массивом отношений, в которые вступает государство и субъекты предпринимательской деятельности при реализации общественно-значимых проектов. Каждая группа таких отношений характеризуется своими особенностями, преимуществами и недостатками, рисками и проблемами. Тем не менее, поскольку проекты государственно-частного партнерства имеют общие объединяющие признаки и принципы, существуют и общие проблемы, в той или иной степени присутствующие всем проектам государственно-частного партнерства.

Хозяйственные отношения с участием государства и муниципальных образований являются специфичными, поскольку в них участвуют субъекты, наделенные публичной властью. В рамках государственно-частного партнерства ситуация усугубляется еще и тем, что государство (муниципальное образование) принимает на себя не только гражданско-правовые обязательства, но и обязательства, носящие

административный характер (например, в части изменения правового режима территории, обеспечения выпуска необходимой разрешительной документации, установления тарифов и др.). К исполнению данных обязанностей публичное образование принудить достаточно проблематично, особенно используя гражданско-правовые средства. Кроме того, само исполнение данных обязанностей часто выходит за пределы компетенции того органа государственной власти (органа местного самоуправления), с которым у инвестора оформлены договорные отношения. Так, например, в согласовании размещения объекта на определенной территории принимают участие различные органы и организации, определяющие соответствие объекта требованиям нормативных правовых актов, технических регламентов, экологических требований, строительных и санитарных норм и правил и др. Данная проблема особенно актуальна в отношении тех форм государственно-частного партнерства, которые не урегулированы законодательством в достаточной степени (например, при строительстве объектов на основании инвестиционных контрактов, при реализации проектов, построенных по модели ВООТ/ ВОТ и др.).

Следующая проблема связана с окупаемостью инвестиционного проекта. Учитывая соци-

альную значимость проектов государственно-частного партнерства, достаточно часто окупаемость проекта зависит от размера тарифов, подлежащих государственному регулированию. Регулирование тарифов осуществляется различными методами и относится к компетенции органов власти различного уровня. Например, тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с предельным индексом и с учетом утвержденных представительными органами местного самоуправления инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. При этом, установление надбавок к ценам (тарифам) для потребителей отнесено уже к компетенции органов местного самоуправления. К тому же, тарифы устанавливаются на ограниченный период времени, как правило, на один год. Поэтому орган власти, заключающий с инвестором партнерское соглашение, может оказаться неспособным гарантировать инвестору установление выгодного для него размера тарифа. Необходимо отметить, что применительно к некоторым формам государственно-частного партнерства (например, к концессионным соглашениям) законодатель попытался защитить инвестора от данной группы рисков. Существуют и иные общие для всех инвестиционных проектов обстоятельства, влияющие на окупаемость проекта и прибыль инвестора, например, риск ненадлежащего исполнения потребителями обязательств по оплате товаров (работ, услуг), нарушения обязательств контрагентами (подрядчиками, поставщиками), изменение законодательства, риски организационно-управленческого характера и др.

Непростым является вопрос и о предоставлении инвестору земельного участка (в случае, когда проект государственно-частного партнерства предполагает создание инвестором объекта недвижимости). Законодательством предусмотрен исчерпывающий перечень оснований предоставления права на строительство на публичной земле (ст. 30 ЗК РФ). Данные основания можно разделить на две группы: когда предоставляется сам земельный участок (с предварительным согласованием места размещения объекта или на торгах), а также когда приобретению участка предшествует приобретение права на осуществление градостроительной деятельности.

В большей степени проектам государственно-частного партнерства соответствует вторая группа оснований, когда приобретение прав на землю является производным по отношению к праву на осуществление градостроительной деятельности. Однако законодательством такая возможность предусмотрена только в отноше-

нии ограниченного числа случаев (например, при заключении концессионного соглашения, договора о развитии застроенной территории, государственного или муниципального контракта на строительство объекта недвижимости за счет бюджетных средств и др.).

В остальных случаях законодательство предписывает двигаться по процедуре предварительного согласования места размещения объекта, или проводить торги. Причем первая процедура не является подходящей, так как государство (муниципальное образование) не может сразу гарантировать, что участок будет предоставлен инвестору. Значение инвестиционного соглашения (контракта), которое обычно в регионах подписывается между инвестором и публичным образованием, сводится к соглашению о намерениях, в котором лишь констатируется признание со стороны органа власти целесообразности реализации проекта.

Предоставление участка на торгах, также не является удобным. Согласно законодательству предметом таких торгов должен быть именно земельный участок или право его аренды, а не выбор инвестора для реализации проекта государственно-частного партнерства. В качестве примера, когда инвестиционные торги были успешно оспорены, так как проводились не по правилам земельного законодательства, можно привести дело гостиницы «Россия» (постановление Президиума ВАС РФ от 24 октября 2006 года № 16916/05 по делу № А40-8725/05-79-70).

С проблемой проведения торгов по предоставлению земельного участка связана общая проблема выбора инвестора для реализации проекта государственно-частного партнерства. Отсутствие в отношении большинства форм государственно-частного партнерства предусмотренного в нормативных актах порядка выбора инвестора создает предпосылки для злоупотреблений и коррупции. Предусмотренный законодательством применительно к некоторым формам государственно-частного партнерства порядок выбора инвестора (например, применительно к заключению концессионного соглашения), в большинстве случаев не является совершенным и имеет серьезные недостатки.

Особые сложности связаны с теми проектами государственно-частного партнерства, которые предполагают расходование бюджетных средств. Формирование расходов бюджетов бюджетной системы осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде). Поэтому государство крайне ограничено в возможно-

сти принятия долгосрочных финансовых обязательств, учитывая, что проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года - очередной финансовый год и плановый период, а бюджеты субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов (проекты местных бюджетов) составляются и утверждаются на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период).

Выделение бюджетных средств может предусматриваться в рамках долгосрочных целевых программ. В то же время, закон допускает, что уполномоченный орган власти может принять решение о сокращении бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации (если, например, по результатам оценки эффективности будет выявлено, что программа реализуется неэффективно). Исключение предусмотрено в отношении заключенных во исполнение программы государственных (муниципальных) контрактов (в случае если по таким контрактам сторонами не достигнуто соглашение об их прекращении, то в бюджете должны быть предусмотрены бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств, вытекающих из этих контрактов).

Сложности связаны и с привлечением публичного образования к ответственности в случае нарушения им обязательств в рамках проекта государственно-частного партнерства. Взыскание денежных сумм с публичного образования производится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств - за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну. Согласно БК РФ исполнение судебных актов осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете. Для взыскания средств в большем объеме требуется внесение изменений в бюджетную роспись. Поэтому, в условиях текущей экономической ситуации, взыскание денежных средств из бюджета является очень проблематичным.

Существуют и другие проблемы, в большей степени характерные для отдельных форм государственно-частного партнерства, которые в достаточной степени не урегулированы российским законодательством. В качестве примера можно привести проекты, построенные по модели BOOT (Build Own Operate Transfer), когда помимо сказанного возникают вопросы с обратным выкупом объекта в публичную собственность и применением законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов. Применительно к проектам государственно-частного партнерства, которые предполагают осуществление реконструкции государственного или муниципального имущества за счет средств частных инвесторов, возникают проблемы распределения созданного имущества и потенциальная возможность применения к таким проектам законодательства о приватизации. В определенной степени наличие указанных проблем связано с ограниченной сферой применения законодательства о концессионных соглашениях. В отношении реализации концессионных проектов проблемы обусловлены, в основном, отсутствием гибкости и установленными законодательством ограничениями (исчерпывающий перечень объектов концессионного соглашения, необходимость передачи имущества, свободного от прав третьих лиц, в то время как у большинства инфраструктурных объектов имеется оператор, необходимость применения типовых форм и др.).

Лишь некоторые из отмеченных проблем могут быть устранены путем внесения в законодательство РФ соответствующих изменений, в том числе путем совершенствования механизма функционирования государственно-частного партнерства на региональном уровне. Многие проблемы являются объективными, обусловленными особенностями отношений, складывающихся между государством и хозяйствующими субъектами. В некоторой степени они могут быть нивелированы путем грамотного структурирования проектов, использования обеспечительных инструментов и распределения рисков между сторонами.