

С. А. Пинигин, Д. А. Савельев

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Аннотация: в данной работе исследуются организационно-правовые механизмы ГЧП на уровне регионов, полнота нормативно-правовой базы рассматриваемых субъектов РФ, зарегистрированные в ней механизмы, отличие в практике реализации таких проектов, сравнивается опыт регионов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, нормативно-правовая база, Тюменская область, Свердловская область.

Государственно-частное партнерство в широком смысле представляет собой современный и эффективный механизм реализации государством своих социально-экономических обязательств путем

взаимодействия с частным коммерческим сектором, для реализации инфраструктурных проектов и получению выгоды для всех сторон такого сотрудничества.

Данный способ исполнения государством своих функций сформировался и набирает популярность в последние десятилетия по всему миру [12]. И даже во время экономического кризиса ГЧП может оставаться эффективным инструментом. В период, когда у частных инвесторов денег нет, они есть у государства, у так называемых «институциональных инвесторов» (негосударственных пенсионных фондов, инвестиционного фонда, у Внешэкономбанка) [9].

В последнее время большинство исследователей, писавших о различных аспектах ГЧП, сходились во мнении по поводу необходимости принятия федерального закона о государственно-частном партнерстве: без этого шага дальнейшее развитие такого вида партнерства просто не представлялось возможным. С 01.01.2016 вступил в силу № 224-ФЗ «О Государственно-частном партнерстве, муниципальном-частном партнерстве в РФ». Налаживается и региональное законодательство в этой сфере. Регионы, по каким либо причинам не принимавшие законы о ГЧП, обязаны привести в соответствии с этим законом свою НПБ [4]. Справедливости ради стоит заметить, что именно отсутствие ФЗ было основной причиной законодательного вакуума в регионах [11]. Помимо закона о ГЧП развиваются и другие организационно-правовые формы партнерства. Так, в 2015 году вступил в силу ряд революционных поправок к концессионному законодательству, в рамках которого заключается большая часть сделок по ГЧП проектам [10].

Можно с уверенностью сказать, что механизм ГЧП переживает период интенсивного развития. Но насколько эффективны эти правовые нормы, в полной мере отвечают ли они сложившимся механизмам реализации ГЧП. Эти факторы необходимо рассмотреть относительно различных регионов РФ с учетом их опыта реализации проектов.

Для анализа эффективности нормативно-правовой базы регионов, рассматривается закон о ГЧП в Тюменской и Свердловской областях.

Критерии основываются на различии механизмов в НПБ регионов и на критериях оценки «нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП», используемых в «рейтинге регионов по уровню ГЧП», составленном центром развития ГЧП и Минэкономразвития РФ (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительная таблица НПБ регионов [3], [4], [10]

<i>Критерий</i>	<i>Тюменская область</i>	<i>Свердловская область</i>
Место в рейтинге регионов по фактору «НПБ»	37 место	3 место
Региональный закон о ГЧП вступил в силу	01.01.2016 № 119-ОЗ	23.05.2011 № 28-ОЗ (утратил силу) 01.01.2016 № 36-ОЗ
Наличие форм участия области в ГЧП и порядка принятия решений о реализации ГЧП	Нет	<ul style="list-style-type: none"> • Соглашения о ГЧП. • Концессионные соглашения. 1. Решение о реализации соглашений принимает Правительство области. 1.2. Подготовкой проекта концессии занимается уполномоченный орган по управлению гос. имуществом области совместно с уполномоченным ИОГВ области. 2. Соглашения заключаются Правительством или уполномоченным ИОГВ области
Наличие порядка межведомственного взаимодействия на разных этапах проекта и при осуществлении контрольных мер	Порядок межведомственного взаимодействия предусмотрен на этапе реализации проекта, так же предусмотрен при осуществлении мониторинга, ведения реестра	Порядок межведомственного взаимодействия предусмотрен только на этапе реализации проекта, так же предусмотрен при осуществлении мониторинга, ведения реестра
Наличие гарантии частному партнеру	Условия соглашения могут изменяться в целях обеспечения общественных интересов частного партнера	Нет
Соответствие № 224-ФЗ	Да	Да

Так, в Законе Свердловской области установлены полномочия уполномоченного ОИВ в сфере ГЧП, в рамках этих полномочий отточен механизм межведомственного взаимодействия (но только на этапе реализации) и осуществления контроля, а так же курирование и содействие публичному партнеру. Те же механизмы прописаны и в Законе Тюменской области с той лишь разницей, что относятся к полномочиям Правительства. Формы участия и порядок принятия решений о реализации ГЧП нашли свое отражение только в Законе Свердловской области и являются опытными механизмами реализации проектов. Механизм защиты интересов частного партнера в Законе Тюменской области повторяет пункт 3 статьи 16 Модельного Закона об участии субъекта РФ в проектах ГЧП [5]. Также необходимо отметить разницу в опыте применения инструмента партнерства: Закон, регулирующий сферу ГЧП в Свердловской области, существует более 5 лет, тогда как в Тюменской области ему нет и года.

Стоит отметить, что ныне функционирующие региональные законы были приняты для урегулирования отношений в сфере ГЧП в соответствии с ФЗ, и приняты они были недавно. Структурно данные законы мало отличаются, а отличительные механизмы реализации, присутствующие в Законе Свердловской области, перекочевали из предыдущего Закона области об участии в ГЧП [1].

Теперь следует рассмотреть инструменты реализации проектов в ранее затронутых регионах. На данный момент в Свердловской области реализуются 26 проектов, 25 из которых осуществляются на муниципальном уровне и лишь один — на региональном. Также 25 проектов осуществляются в рамках концессионного соглашения и лишь один проект — по контракту жизненного цикла. На юге Тюменской области на данный момент реализуются всего лишь 2 проекта, оба регионального уровня: один осуществляется в форме концессионного соглашения, а форма реализации второго проекта не обозначена [7]. Доминирующим инструментом ГЧП в настоящее время является концессия, причем не только в двух рассматриваемых регионах, но и во всей России. На момент написания статьи, на территории всей страны реализуются 65 проектов по форме ГЧП, каждый из которых регу-

лируется региональными законами о ГЧП (ФЗ так и остался пока не востребованным) [7]. Говоря о принятом ФЗ о ГЧП, стоит вспомнить и № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», принятый в 2005 году, который свою результативность показал лишь в 2014 году и в течении всего отрезка времени проходил постоянную настройку и доработку. Число концессионных соглашений на различных стадиях выросло более чем в пять раз за год, с 78 в 2013 году до 435 в 2014 году [8].

ГЧП как организационно-правовая форма взаимодействия государства с частным коммерческим сектором для исполнения своих обязательств развито слабо — такую тенденцию можно проследить по формам реализации большинства проектов ГЧП. Региональное законодательство приведено в соответствие с федеральным, но без опыта осуществления соглашений в сфере ГЧП НПБ регионов остается неполной. К примеру, в Законе Тюменской области отсутствует важный механизм порядка принятия решений, что не способствует развитию механизма ГЧП. Слабая законодательная база области и слабое развитие механизма ГЧП связано с недостаточным вниманием, уделяемым этому инструменту в стратегии развития региона. Вследствие этого Тюменский опыт реализации проектов принял другую форму, в основном арендных отношений с инвестиционной составляющей [6].

Основываясь на результате проведенной работы, можно предложить следующие рекомендации для повышения эффективности механизма ГЧП в регионах, в том числе и в Тюменской области:

- усиление НПБ ГЧП в регионах с малым опытом реализации таких проектов. В частности регламентация в правовых нормах механизмов порядка и реализации проектов, а также реальных механизмов защиты интересов и капитала частного партнера;
- уделение большего внимание ГЧП в рамках стратегического развития региона;
- создание и продвижение информационных дискуссионных площадок для передачи опыта осуществление ГЧП между регионами;
- развитие существующего федерального законодательства в сфере ГЧП.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ; по сост. на 03.07.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2015. № 29 (ч. I), ст. 4350.
2. Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве: Закон Свердловской области от 26.04.2011 № 28-ОЗ [Электронный ресурс] // Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации [сайт]. URL: http://www.pppi.ru/sites/default/files/zakon_o_gchp_ot_23.05.2011_no_28-oz.pdf
3. О государственно-частном партнерстве в Тюменской области: Закон Тюменской области от 05.11.2015. № 119-ФЗ [Электронный ресурс] // Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации [сайт]. URL: http://www.pppi.ru/sites/default/files/tyumenskya_obl.pdf
4. Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве: Закон Свердловской области от 15.12.2015 № 36-ОЗ [Электронный ресурс] // Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации [сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/doc20140122>
5. Об участии субъекта РФ, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства: Модельный Закон субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минэкономразвития [сайт]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/doc20110222_08_temp
6. Андропова И. В., Бачинина Ю. П. Государственно-частное партнерство в приоритетных проектах социально-экономического развития Тюменской области // Инновации в управлении региональным и отраслевым развитием. Тюмень, 2010. С. 15-21.
7. База проектов государственно частного партнерства [Электронный ресурс] // Единая информационная система государственно-частного партнерства в Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.pppi.ru/projects>

8. Доклад: «Особенности применения механизма «частной инициативы» в России и требования постановления Правительства РФ от 31 марта 2015 года № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минэкономразвития [сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depInvest/201504235>
9. Манько Н. Н. Государственно-частное партнерство в условиях кризиса // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2013. № 1. С. 73-80.
10. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2014-2015. [Электронный ресурс]. URL: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/raitingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf
11. Шаймухаметова Ю. Р. Условия эффективного взаимодействия государства и бизнеса в социальной сфере // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 124-137.
12. Шакиров Э. Ф. Проблемы развития ГЧП в России и Тюменской области // Новые технологии — нефтегазовому региону. Тюмень: ТюмГНГУ, 2013. С. 217-220.