



ГЧП-закон: что в имени тебе моем?

VEGASLEX.RU

VEGAS LEX

ИЮЛЬ 2015

Уважаемые читатели!

Мы с вами — свидетели знаменательных событий в истории российского государственно-частного партнерства (далее — ГЧП). 2015 год стал исключительно плодотворным в части принятия изменений в законодательство.

По сути можно сказать, что на сформировавшемся рынке концессионных проектов в ближайшее время могут появиться новые игроки, которые будут выходить с новыми инициативами в сфере ГЧП. Новые игроки — новые формы проектов и ГЧП.

В то же время новеллы федерального ГЧП-законодательства коренным образом повлияют на региональные рынки ГЧП-проектов. Принятые в большинстве субъектов РФ законы об участии субъектов РФ в государственно-частных партнерствах должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом № 224-ФЗ¹. В ряде субъектов РФ, например в Санкт-Петербурге, из-за ГЧП-закона поменяется перечень допустимых форм региональных ГЧП. Хорошая новость заключается в том, что на реализацию уже заключенных по региональным ГЧП-законам соглашений 224-ФЗ благодаря «дедушкиной оговорке» не повлияет.

И в 224-ФЗ, и в последнем пакете поправок в концессионное законодательство прослеживаются похожие тенденции:

- урегулирован механизм инициирования концессионного и ГЧП-соглашения (правда, в отношении ГЧП-соглашения прописан порядок его инициирования и государственным партнером. В концессии — только порядок частной инициативы);

- расширено/урегулировано применение прямых соглашений;
- закреплены расширенные гарантии частному партнеру;
- регламентированы совместные конкурсы и возможность заключения ГЧП / концессионного соглашения в отношении нескольких объектов.

Ближайшие год-два покажут, как изменится соотношение концессионных и неконцессионных проектов ГЧП на российском рынке, будет ли востребована процедура частной инициативы, насколько будут применимы комплексные соглашения с участием нескольких публично-правовых образований или в отношении сразу нескольких объектов.

Отдельный вопрос — какая судьба постигнет региональные ГЧП-законы. Ведь изначально федеральный ГЧП-закон задумывался именно для того, чтобы легитимизировать региональные законы, в частности наделить субъекты РФ полномочиями по заключению ГЧП-соглашений.

Время и опыт, как обычно, расставят все по своим местам. А пока в отсутствие правоприменительной практики представляем вашему вниманию аналитику по ключевым нововведениям ГЧП-закона, его сравнение с Федеральным законом «О концессионных соглашениях»² и наши оценки плюсов и минусов принятого закона.

**С уважением,
Евгения Зусман,
Руководитель Практики ГЧП
и инфраструктуры VEGAS LEX**

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ГЧП-закон, 224-ФЗ).

² Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — 115-ФЗ, Федеральный закон «О концессионных соглашениях»).

Принятый 1 июля 2015 года Государственной думой Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с подготовкой, заключением и исполнением соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерствах (далее — ГЧП и МЧП, партнерство), устанавливает полномочия публично-правовых образований, органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах ГЧП и МЧП, а также предусматривает внесение изменений в законодательство РФ в части интеграции в него механизмов ГЧП и МЧП соглашений.

Реализация ГЧП/МЧП-проектов будет возможна со дня вступления в силу ГЧП-закона, а именно с 1 января 2016 года.

При этом субъекты РФ обязаны привести свои законы в соответствие с 224-ФЗ до 1 июля 2016 года.

Редакция принятого ГЧП-закона значительно отличается от ранее обсуждаемой в 2014 году версии. Так, принятый ГЧП-закон устанавливает возможность заключения соглашения как по инициативе публичного партнера, так и по инициативе частного партнера, закрепляет понятие «прямое соглашение», устанавливает более жесткие по сравнению со 115-ФЗ ограничения по составу участников со стороны частного партнера, утверждает перечень объектов соглашения, детализирует содержание ГЧП/МЧП-соглашения, уточняет порядок проведения конкурсных процедур и т.д.

В соответствии с ГЧП-законом концессионные соглашения выведены из-под его регулирования. Концессионные соглашения по-прежнему регулируются специальным законом, а именно Феде-

ральным законом «О концессионных соглашениях».

Помимо этого, ГЧП-законом произведено четкое разделение между ГЧП-проектами и концессионными проектами. Ключевое деление основывается на различном субъектном составе, требованиях к объектам соглашения и частично на отдельных условиях соглашения. В рамках настоящего аналитического материала нововведения ГЧП-закона анализируются, в том числе через призму сравнения с нормами Федерального закона «О концессионных соглашениях».

ПРЕДМЕТ ГЧП И МЧП СОГЛАШЕНИЯ

ГЧП/МЧП представляет собой юридически оформленное на определенный срок и основанное на определении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров. Таким образом, понятие ГЧП/МЧП определяется через соглашение, которое является гражданско-правовым договором, заключенным на срок не менее трех лет в порядке и на условиях, предусмотренных ГЧП-законом.

Определение ГЧП через соглашение о ГЧП в дальнейшем может препятствовать отнесению корпоративных форм сотрудничества государства и бизнеса к ГЧП.

Кроме того, ГЧП-закон устанавливает понятие ГЧП/МЧП-проекта хотя и определяет его только через проект, планируемый к реализации партнерами на принципах ГЧП и МЧП. Тем не менее такое определение не дает ответа на давно существующий в инвестиционной сфере спор о наиболее целесообразном определении проекта (инвестиционного, ГЧП-проекта или концессионного — в данном случае не имеет значения) как деятельность по осуществлению инвестиций или как пакет документов, на основе которого такая деятельность осуществляется.

Целью ГЧП и МЧП в соответствии со статьей 3 ГЧП-закона является привлечение в экономику частных инвестиций, обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ и услуг и повышения их качества. Исходя из такой цели, основным интересом в заключении соглашения является публичный партнер, так как обеспечение именно его интересов является основной целью партнерства.

Для определения понятия ГЧП и МЧП 224-ФЗ оперирует таким понятием как «принципы ГЧП и МЧП», среди которых стоит отметить такой принцип как «справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения». Указанный принцип интересен тем, что понятие «справедливости» ГЧП-законом не установлено. Вместе с тем несоответствие проекта принципам ГЧП и МЧП является основанием, например, для отказа в реализации ГЧП/МЧП-проекта (часть 7 статьи 8 ГЧП-закона). Действующая практика реализации проектов показывает, что согласование системы распределения рисков является основным «камнем преткновения» при проведении переговоров относительно содержания согла-

шений. Однако, как на практике понять грань справедливого распределения рисков и избежать отказа от реализации проекта — не понятно.

Предмет ГЧП и МЧП соглашений можно определить через обязательные элементы соглашения, содержащиеся в части 2 статьи 6 224-ФЗ. Предметом ГЧП и МЧП соглашений является строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером за счет привлеченного им полного или частичного финансирования, а также осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения.

В соответствии со статьей 6 224-ФЗ при принятии решения о реализации проекта государственно-частного партнерства органом государственной власти или органом местного самоуправления определяется форма ГЧП/МЧП. Понятие «формы ГЧП/МЧП» 224-ФЗ не раскрыто, однако согласно упомянутой статье, форма определяется путем включения в соглашение обязательных элементов и определения их последовательности. Обязательные и факультативные элементы ГЧП-соглашения представлены ниже в Таблице 1.

Таблица 1. Элементы ГЧП-соглашения

ЭЛЕМЕНТЫ ГЧП-СОГЛАШЕНИЯ:	
Обязательные	Факультативные
Строительство и (или) реконструкция объекта частным партнером	Проектирование объекта соглашения частным партнером
Полное или частичное финансирование создания объекта частным партнером	Полное или частичное финансирование эксплуатации и (или) технического обслуживания частным партнером
Эксплуатация и (или) техническое обслуживание объекта частным партнером	Обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания объекта соглашения
Возникновение права собственности на объект соглашения у частного партнера при условии обременения объекта	Передача объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении срока соглашения

Стороны ГЧП и МЧП соглашений

В отличие от Федерального закона «О концессионных соглашениях» ГЧП-закон устанавливает более жесткие требования к составу лиц на стороне частного партнера. Так, в качестве частного партнера могут выступать только российские юридические лица. Иностранные организа-

ции участвовать в ГЧП и МЧП соглашениях смогут только косвенно в рамках консорциума с российскими организациями или через создаваемые ими российские юридические лица.

В таблице ниже посредством сравнения с концессионной моделью представлен субъектный состав ГЧП и МЧП соглашений.

Таблица 2. Частный и публичный партнеры по 224-ФЗ и по 115-ФЗ

ПУБЛИЧНЫЙ ПАРТНЕР 115-ФЗ и 224-ФЗ	
<ul style="list-style-type: none"> РФ (Правительство РФ / уполномоченный орган исполнительной власти РФ); Субъект РФ (Исполнительный орган субъекта РФ / уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ); Муниципальное образование РФ (глава муниципального образования / уполномоченный орган местного самоуправления). 	
ЧАСТНЫЙ ПАРТНЕР 115-ФЗ	ЧАСТНЫЙ ПАРТНЕР 224-ФЗ
Российское юридическое лицо	Все организационно-правовые формы юридических лиц, предусмотренные российским законодательством, кроме: <ul style="list-style-type: none"> Государственных и муниципальных унитарных предприятий; Государственных и муниципальных учреждений; Публично-правовых компаний и иных юридических лиц, созданных в РФ на основе специальных федеральных законов; Хозяйственных товариществ и обществ, хозяйственных партнерств, находящихся под контролем публично-правовых образований; Дочерних хозяйственных обществ, находящихся под контролем указанных выше организаций; Некоммерческих организаций в форме фондов, созданных публично-правовыми образованиями; Некоммерческих организаций, созданных указанными выше организациями.
Индивидуальный предприниматель	
Два и более юридических лица, действующих по договору простого товарищества, без образования юридического лица	
Иностранное юридическое лицо	

Объект ГЧП и МЧП соглашений

Объектом соглашения может быть только имущество, перечисленное в части 1 статьи 7 224-ФЗ, в отношении которого не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение

в частную собственность либо нахождение в частной собственности. Виды объектов ГЧП/МЧП соглашений и их сравнение с объектами концессионного соглашения представлены в Таблице 3 (Виды объектов ГЧП/МЧП соглашений и концессионных соглашений). Перечень объектов является закрытым.

Таблица 3. Виды объектов ГЧП/МЧП соглашений и концессионных соглашений

ОБЪЕКТ	115-ФЗ	224-ФЗ
Общая характеристика: правовое положение объекта	Только имущество, которое принадлежит или будет принадлежать на праве собственности публично-правовому образованию.	Только имущество, в отношении которого не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность либо нахождение в частной собственности.
Автомобильные дороги или участки автомобильных дорог	✓	Только частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог
Мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса	✓	✓
Транспорт общего пользования	✓	✓
Метрополитен	✓	✗
Объекты железнодорожного транспорта	✓	✓
Объекты трубопроводного транспорта	✓	✓
Морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их инфраструктур	✓	✓ (только объекты, которые могут находиться в частной собственности)
Специализированные порты, объекты их инфраструктур	✗	✓
Морские и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки	✓	✓ (только объекты, которые могут находиться в частной собственности)
Воздушные суда	✗	✓
Аэродромы, аэропорты, технические и другие предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства	✓	✓

ОБЪЕКТ	115-ФЗ	224-ФЗ
Объекты, отнесенные к имуществу государственной авиации или к ЕСОРВД	✓	✗
Объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов	✓	✗
Гидротехнические сооружения	✓	✓
Стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова	✗	✓
Объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии	✓	✓
Объекты по производству, передаче и распределению тепловой энергии	✓	✗
Системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем	✓	✗
Объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов	✓	✓
Объекты, предназначенные для освещения территорий	✓ (для городских и сельских поселений)	✓
Объекты, предназначенные для благоустройства территорий	✓	✓
Подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации	✗	✓
Мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем	✗	✓
Объекты социального обслуживания населения	✓	✗
Объекты здравоохранения	✓	✓
Объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма	✓	✓

ПРАВО ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ОБЪЕКТ СОГЛАШЕНИЯ

Требование о передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера не является обязательным элементом ГЧП/МЧП-соглашения, из чего можно сделать вывод, что объект соглашения изначально создается или передается частному партнеру для реконструкции с целью дальнейшего приобретения частным партнером права собственности на него. Исключением является случай, если финансовые затраты публичного партнера на создание объекта превышают аналогичные затраты частного партнера. В таком случае объект в обязательном порядке подлежит передаче в государственную собственность.

С одной стороны, благодаря возможности возникновения частной собственности на объект соглашения ГЧП-закон обретает самостоятельное место в системе ГЧП-законодательства и не становится дублером Федерального закона «О концессионных соглашениях».

С другой стороны, такое положение существенно ограничивает сферу применения ГЧП-закона. Оптимальным было бы предусмотреть возможность возникновения как частной, так и публичной собственности без указания на условие о частной собственности в качестве обязательного элемента ГЧП-соглашения. Это позволило бы структурировать принципиально новые схемы, при которых возвратность инвестиций частного партнера осуществлялась бы не только за счет денежных средств (со стороны публичного партнера или потребителей), но и за счет возникновения у частного партнера прав на объект соглашения. В условиях, когда возникновение частной собственности на объект обязательно, механизмы возвратности инвестиций в конечном итоге будут сведены к денежным обязательствам сторон или плате потребителей.

Порядок заключения соглашения

ГЧП-закон устанавливает два способа заключения ГЧП/МЧП-соглашений: по инициативе частного партнера и по инициативе публичного партнера (см. Схему 1 «Сравнительный анализ порядка заключения ГЧП/МЧП соглашений и концессионных соглашений с применением механизма частной инициативы»). При этом требования к содержанию обеих инициатив одинаковы, различно лишь их оформление. Стоит отметить, что введенная недавно частная концессионная инициатива не дублирует инициативу частного партнера, а представляет собой отличный от нее механизм. Однако, на наш взгляд, ГЧП-закон содержит более полные и четкие требования к разработке предложений о реализации проектов в рамках партнерства, что значительным образом упростит их подготовку. Кроме того, ГЧП-закон предусматривает обязательство инициатора, а также лиц, заинтересованных в участии в конкурсе, по предоставлению банковской гарантии. Согласно проведенному VEGAS LEX совместно с Центром развития ГЧП исследованию, в рамках которого проводился опрос участников рынка, наиболее эффективным способом финансового обеспечения, по мнению респондентов, выступает банковская гарантия (38% от общего числа мнений относительно обеспечения обязательств). Данная обеспечительная мера позволяет на начальном этапе отсеять недобросовестных представителей бизнеса и при этом является наиболее прозрачным и простым способом обеспечения обязательств как инициатора, так и третьих лиц, подающих заявку о возможности участия в конкурсе.

ГЧП-закон не устанавливает цели предоставления обеспечения. Представляется, что в случае с инициатором целью является дальнейшее заключение соглашения

в случае, если конкурс проведен не будет. Для лиц, заинтересованных в участии в конкурсе, целью обеспечения, скорее всего, будет дальнейшее участие в конкурсе. Такой механизм будет являться препятствием для недобросовестных лиц, действующих исключительно в целях нанесения ущерба инициатору проекта, который может быть вызван затягиванием процедур заключения соглашения.

Вместе с тем не урегулирован порядок взаимодействия с уполномоченным органом до представления инициативы. Однако, как показывает анализ, без урегулирования определенных вопросов по проекту разработать заявку, которая соответствовала бы формальным требованиям и интересам публичной стороны, затруднительно.

Как и 115-ФЗ, ГЧП-закон содержит аналогичный порядок рассмотрения предложений в рамках частной инициативы, а также аналогичный порядок проведения конкурса и заключения соглашения. В качестве особенности можно выделить возможность публичного партнера самостоятельно определять срок проведения переговоров для заключения соглашения. Сравнительный анализ порядка и сроков заключения ГЧП/МЧП соглашений и концессионных соглашений по частной инициативе представлен на схемах ниже. (см. Схему 1 «Сравнительный анализ порядка заключения ГЧП/МЧП соглашений и концессионных соглашений с применением механизма частной инициативы» и Схему 2 «Сравнительный анализ сроков заключения соглашения по частной инициативе по 115-ФЗ и по 224-ФЗ»).

Схема 1. Сравнительный анализ порядка заключения ГЧП/МЧП соглашений и концессионных соглашений с применением механизма частной инициативы

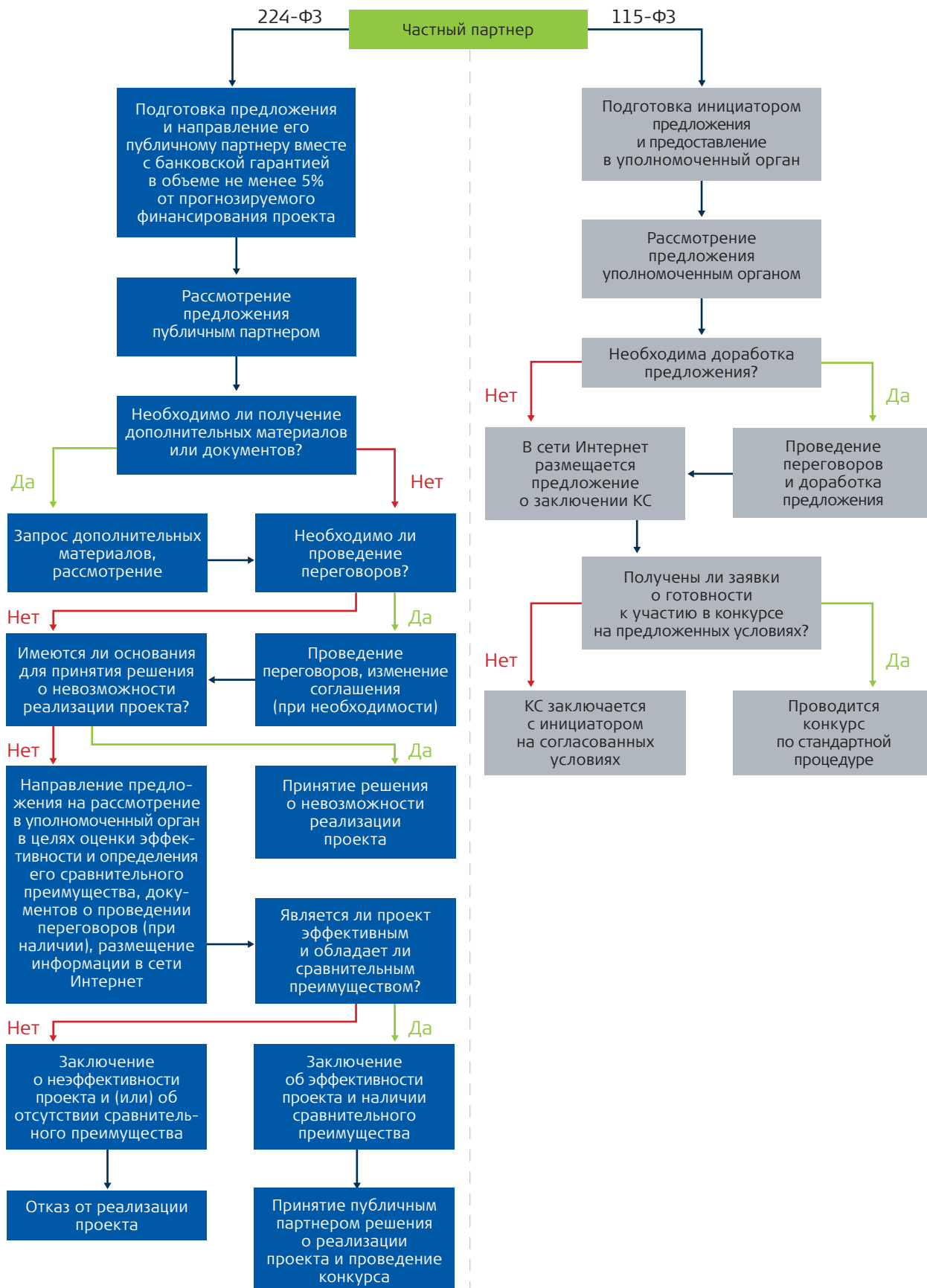
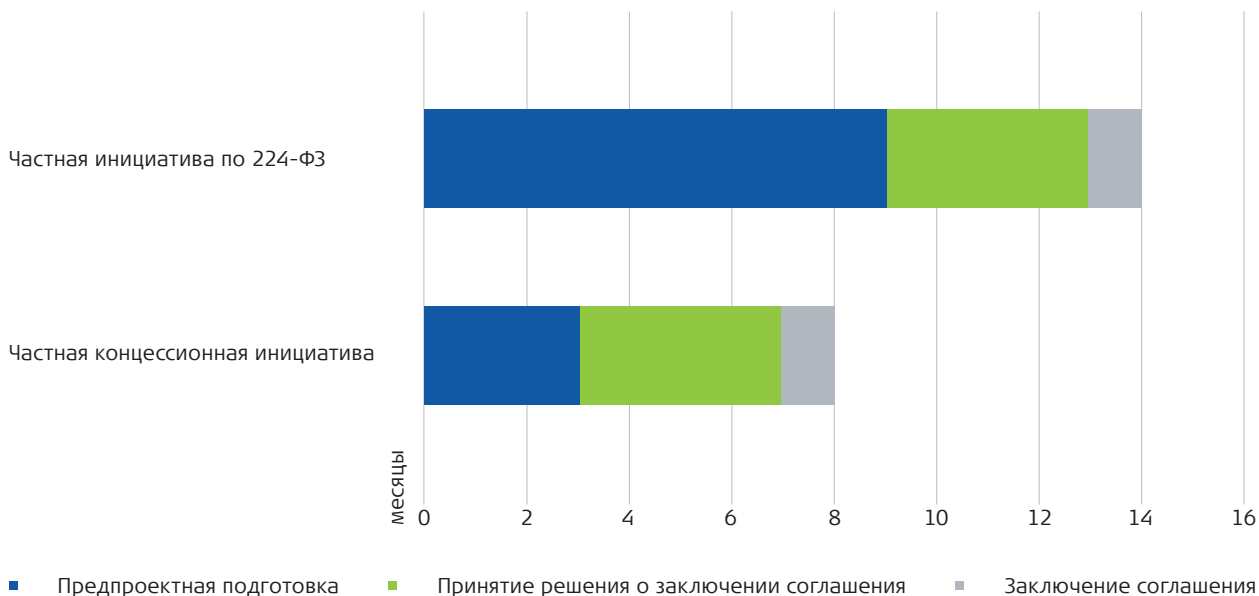


Схема 2. Сравнительный анализ сроков заключения соглашения по частной инициативе по 115-ФЗ и по 224-ФЗ



Оценка ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТА

Отдельно стоит упомянуть такую процедуру как оценка эффективности проекта, проводимую при заключении соглашения по инициативе частного партнера. Оценка эффективности проекта проводится уполномоченным органом перед рассмотрением проекта на определение его сравнительного преимущества на основании следующих критериев:

- финансовая эффективность проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства;
- социально-экономический эффект от реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

Для проектов, реализуемых Российской Федерацией, оценку эффективности проекта проводит Министерство экономического развития, для региональных и муниципальных проектов — орган, на который соответствующее публично-правовое образование возложило указанные полномочия.

Если проект признается эффективным по указанным выше критериям, уполномоченный орган приступает к оценке сравнительного преимущества. Сравнительное преимущество проекта определяется на основании соотношения следующих показателей:

- чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы РФ при реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и чистых дисконтированных расходов при реализации государственного контракта, муниципального контракта;
- объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательств при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

Порядок проведения уполномоченным органом оценки эффективности ГЧП/МЧП-проекта и определения его сравнительного преимущества устанавливается Правительством РФ. Методика оценки эф-

фективности ГЧП/МЧП-проекта и определения его сравнительного преимущества утверждается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственной политики в области инвестиционной деятельности. До принятия указанных документов в настоящее время невозможно оценить эффективность нововведенного механизма. Стоит отметить, что для выбора концессионной модели реализации проекта такая оценка не проводится.

КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ СОГЛАШЕНИЯ

Еще одной особенностью ГЧП-закона является более детальный по сравнению с ФЗ «О концессионных соглашениях» порядок проведения публичным партнером мероприятий контроля. Сам порядок контроля по ГЧП/МЧП-проектам теперь будет устанавливаться Правительством РФ. Контроль является одной из важнейших функций публичного партнера в крупных инвестиционных проектах, в связи с чем можно положительно оценить введение унифицированного порядка.

Отсутствие регулирования контроля, например в концессионном законодательстве, фактически создает правовой вакуум, в результате чего участникам необходимо самостоятельно разрабатывать индивидуальные положения о контроле для каждого концессионного проекта.

Наличие правового регулирования в этой сфере и появление практики применения будут способствовать упрощению реализации контрольных полномочий публичного партнера и повысят эффективность их осуществления.

ЗАЛОГ ОБЪЕКТА СОГЛАШЕНИЯ И (ИЛИ) ПРАВ ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА

ГЧП-законом устанавливается возможность передачи объекта соглашения и (или) прав частного партнера по соглашению в залог в целях исполнения обязательств перед финансирующей организацией в случае заключения прямого соглашения.

Обращение взыскания на предмет залога возможно только в случае, если в течение не менее чем 180 дней со дня возникновения оснований для обращения взыскания не осуществлена замена частного партнера, либо если соглашение не было досрочно прекращено по решению суда в связи с существенным нарушением частным партнером условий соглашения.

В случае обращения взыскания на предмет залога публичный партнер имеет право преимущественной покупки предмета залога по цене, равной задолженности частного партнера перед финансирующим лицом, но не более чем стоимость предмета залога.

Так как публичный партнер имеет право преимущественной покупки предмета залога по цене, равной задолженности частного партнера перед финансирующим лицом, но не более чем стоимость предмета залога, может возникнуть дисбаланс интересов частного и публичного партнеров. Здесь необходимо учитывать, что к этому моменту объект может быть уже введен в эксплуатацию, т.е. частный партнер уже инвестировал в объект собственные и заемные средства, но при этом прямого требования о возмещении инвестиций частному партнеру, если стоимость предмета залога выше цены задолженности, законом не предусмотрено. Такой дисбаланс необходимо будет компенсировать продуманными условиями ГЧП-соглашения об обеспечении обязательств частного партнера.

«Прямое соглашение» уже давно используется в практике реализации концессионных проектов в целях обеспечения интересов кредиторов концессионера и стабилизации проекта при дефолте концессионера. Однако в концессионном законодательстве устоявшийся в банковской практике термин «прямое соглашение» не содержится. ГЧП-закон напрямую оперирует понятием «прямое соглашение», под которым понимается гражданско-правовой договор, заключенный

между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом в целях регулирования условий и порядка их взаимодействия в течение срока реализации соглашения, а также при изменении и прекращении соглашения.

Прямое соглашение включает в себя положения о залоге (чаще всего речь идет о залоге долей частного партнера, иного имущества, создаваемого частным партнером и т.п.). На практике прямое соглашение может закреплять порядок установления контроля кредитором частного партнера над проектом путем передачи долей в уставном капитале частного партнера или уступки прав по соглашению, случаи замены частного партнера, в том числе без проведения конкурса, уступку частным партнером в пользу кредиторов права получения платежей от публичного партнера по соглашению, погашение публичным партнером основной суммы долга частного партнера по соглашениям с кредитором, заключенным в целях исполнения соглашения, и т.д.

Распространение такого механизма на практику реализации ГЧП/МЧП соглашений положительно скажется на эффективности привлечения финансирования.

КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ vs. ГЧП/МЧП-СОГЛАШЕНИЕ

Выше мы выявили ключевые различия 224-ФЗ и 115-ФЗ, которые заключаются в различном субъектном составе, требованиях к объектам соглашения и частично в отдельных условиях соглашения. Стоит добавить еще два немаловажных различия. Во-первых, минимальный срок действия ГЧП-соглашения составляет три года, в то время как для концессии минимальный срок нормативно не установлен. Во-вторых, ГЧП-закон определяет, что для предоставления государственного финансирования в проект используется бюджетный ме-

ханизм субсидирования, в то время как в рамках концессии, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, государственное финансирование в проект может предоставляться как на основе субсидий, так и на основе бюджетных инвестиций. При принятии решения о выборе реализации проекта по концессионной модели или по модели ГЧП-соглашения в первую очередь необходимо обращать внимание на субъектный состав, объектный состав, срок действия соглашения, виды предоставляемого бюджетного финансирования. Стоит также иметь в виду, что существуют и иные различия между обеими моделями, однако указанные выше являются ключевыми, так как могут стать препятствием для использования той или иной модели.

ЧТО БУДЕТ С РЕГИОНАЛЬНЫМИ ГЧП-ЗАКОНАМИ?

В настоящее время региональные ГЧП-законы приняты практически во всех субъектах РФ. По информации Министерства экономического развития РФ, ввиду отсутствия до настоящего времени федерального ГЧП-закона в 44 субъектах РФ, содержится реализация 142 проектов ГЧП³. Предполагается, что принятие ГЧП-закона «разморозит» реализацию указанных проектов, однако только после приведения регионального ГЧП-законодательства в соответствие с федеральным. Согласно статье 47 224-ФЗ субъекты РФ и муниципальные образования должны актуализировать свои законы о ГЧП до 1 июля 2016 года. С 1 июля 2016 года законы о ГЧП субъектов РФ и муниципальных образований будут применяться в части, не противоречащей положениям 224-ФЗ.

Нельзя не упомянуть также о том, что ряд региональных проектов вообще мог бы быть не реализован в случае более оперативного принятия ГЧП-закона, так как для их реализации применялась специфика регионального ГЧП-законодательства. В отношении таких проектов действует

³ По информации из интервью заместителя директора Департамента инвестиционной политики и развития ГЧП Минэкономразвития России, опубликованного в выпуске №8 ГЧП журнала, июнь 2015 год.

«дедушкина оговорка»: к соглашениям, заключенным в соответствии законами о ГЧП субъектов РФ и муниципальных образований до дня вступления в силу федерального ГЧП-закона, применяются положения указанных законов субъектов РФ и муниципальных образований. Такие соглашения действуют до окончания срока их действия на условиях, на которых они были заключены.

Рождение Закона о ГЧП происходило не просто. Законопроект был внесен в Государственную думу РФ в марте 2013 года, его концепция строилась на основе создания федеральной правовой базы для регионального ГЧП-законодательства. Через два года и четыре месяца российское ГЧП-сообщество увидело совершенно новый закон, от прежней редакции которого не сохранилось даже названия.

Принятый ГЧП-закон можно назвать наиболее удачным компромиссом между ГЧП-оптимистами и ГЧП-консерваторами: далеко не все запланированные нововведения удалось согласовать, но мно-

гие новеллы удалось отстоять вплоть до финальной редакции. Наиболее важный момент нового ГЧП-закона заключается в том, что он не становится дублером концессии, чего многие опасались: принципиально новые элементы ГЧП-соглашений позволяют ему занять собственную нишу в законодательстве о государственно-частном партнерстве. Однако в действующей редакции ГЧП-закон не станет ключевым институциональным актом, всеобщей основой ГЧП-законодательства. Например, уже сейчас концессия напрямую не названа формой ГЧП. Закон получился именно «практически применимым» и, безусловно, является важной вехой развития сферы ГЧП. Но о формировании стройной системы норм, регулирующих сферу государственно-частного партнерства, говорить еще рано. Тем не менее проекты на основе ГЧП-закона позволят приобрести уникальный практический опыт и, как это уже случилось с концессионным законодательством, позволят в будущем отладить как нормы 224-ФЗ, так и, надеемся, всю систему ГЧП-законодательства.

Контакты



ЕВГЕНИЯ ЗУСМАН
Руководитель Практики
ГЧП и Инфраструктуры

zusman@vegaslex.ru



ИРИНА ДОЛГИХ
Юрист Практики ГЧП
и Инфраструктуры

dolgikh@vegaslex.ru



МИХАИЛ КОРНЕВ
Юрист Практики ГЧП
и Инфраструктуры

kornev@vegaslex.ru

Подробную информацию об услугах VEGAS LEX Вы можете узнать на сайте www.vegaslex.ru

К изложенному материалу следует относиться как к информации для сведения, а не как к профессиональной рекомендации.

В случае необходимости VEGAS LEX рекомендует обратиться за профессиональной консультацией.